

RAPPORT DE SYNTHÈSE – ANNEE 2009 – FRANCE

Fonctionnement de la base de données sur les variétés disponibles en semences issues du mode de production biologique

Synthèse annuelle des dérogations accordées

En application du Règlement (CE) n° 889/2008 modifié de la Commission du 5 septembre 2008, notamment ses articles 45, et 48 à 56, en ce qui concerne la base de données des semences et les dérogations pouvant être accordées pour certaines espèces de semences et de matériels de reproduction végétative.

1 - OBJECTIFS FIXÉS

Le principal objectif fixé par ce règlement est de favoriser l'utilisation des semences et matériels de reproduction végétative obtenus selon le mode de production biologique pour la production certifiée biologique.

Depuis 1995, en vertu de l'article 6 du Règlement (CEE) n° 2092/91, en cas de non-disponibilité de semences ou de matériel de reproduction végétative de la variété appropriée, une dérogation pouvait être accordée, permettant d'utiliser des semences et matériels de reproduction non issus de l'agriculture biologique.

Un des principes importants de l'agriculture biologique est le maintien de la biodiversité et il convient donc de veiller à ce que les agriculteurs disposent d'un large choix de cultivars et de variétés.

Aussi, comme il n'existe pas dans toutes les espèces végétales utilisées en agriculture biologique une diversité variétale suffisante en semences et matériels de reproduction végétative obtenus selon le mode de production biologique, il était nécessaire de prévoir la possibilité d'autorisation de semences non issues de l'agriculture biologique.

Par ailleurs, pour quelques espèces dont la diversité variétale est suffisante en termes d'offre de semences produites en mode de production biologique, il est souhaitable de prévoir un mécanisme excluant la possibilité d'une autorisation d'utiliser des semences et du matériel ne provenant pas du mode de production biologique.

Afin de privilégier les efforts des producteurs de semences biologiques, et l'utilisation de celles-ci, le règlement (CE) n° 1452/2003 prévoyait la création de base de données par les États membres. Ce règlement a été abrogé et remplacé par le règlement (CE) n° 889/2008 modifié de la Commission du 5 septembre 2008 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques en ce qui concerne la production biologique, l'étiquetage et les contrôles.

Ce règlement n° 889/2008 prévoit à l'article 55 la rédaction d'un rapport de synthèse sur les autorisations accordées par chaque État membre pour utiliser des semences et matériels non issus de l'agriculture biologique. C'est l'objet de ce rapport sur la base de données française et son mode de fonctionnement durant cette année 2009.

2 – LE PRINCIPE DE FONCTIONNEMENT DE LA BASE

Les pouvoirs publics français, dans le cadre de la mise en œuvre de la réglementation communautaire relative à l'agriculture biologique (règlement (CE) n° 889/2008), ont :

- ☞ veillé à la création d'une banque de données informatisée recensant les variétés de semences ou de plants de pommes de terre, obtenus selon le mode de production biologique et disponibles sur son territoire ;
- ☞ mis en place, avec les professionnels et experts concernés, un dispositif d'orientation et de contrôle pour le respect des objectifs fixés ;
- ☞ fait évoluer le fonctionnement de cette base de données ;
- ☞ effectué une synthèse des autorisations accordées.

2.1. – La mise en place de la base de données

Après consultation de l'ensemble des professionnels concernés par le sujet, le ministère de l'agriculture a décidé de confier, par convention (du 12 novembre 2003), la conception, la mise en place et la tenue de la base de données au Groupement national interprofessionnel des semences et plants (GNIS). Cet organisme est déjà chargé, pour le compte des ministères concernés, de mettre en place toutes les mesures destinées à organiser la production et la commercialisation des semences et plants, et en particulier le contrôle de la production, de la conservation et de la distribution des semences et plants (décret n° 62-582 du 18 mai 1962 relatif au groupement national interprofessionnel des semences, graines et plants).

Le site a été opérationnel dès novembre 2003 pour permettre l'accès au texte du règlement communautaire et l'enregistrement par les fournisseurs de leurs variétés disponibles en semences biologiques. Le 1^{er} janvier 2004, le site a été ouvert aux agriculteurs et maraîchers recherchant des semences produites selon les règles de l'agriculture biologique. De plus, le site Internet permet d'avoir accès en ligne à la réglementation communautaire et aux instructions du Ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche.

2.2. – Le dispositif destiné à orienter et contrôler la base de données

Depuis janvier 2007, l'application de la réglementation en agriculture biologique est examinée et soumise à l'avis du Comité national de l'agriculture biologique à l'Institut national de l'origine et de la qualité (CNAB-INAO), instance réunissant tous les intervenants concernés par l'agriculture biologique.

Une commission nationale "semences" a été créée au sein du CNAB-INAO pour assurer la gestion technique de la banque de données. Cette instance est composée des administrations (agriculture et consommation), de l'INAO, du GNIS, chargé de la gestion de l'outil informatique, de l'ITAB (Institut technique de l'agriculture biologique) et de représentants des organismes certificateurs en charge de la certification des produits biologiques, ainsi que des différentes structures professionnelles de l'agriculture biologique. Elle s'est réunie les 4 mai et 29 septembre 2009.

Deux groupes d'experts ont également été mis en place :

☞ un groupe d'experts "plantes agricoles", qui s'est réuni le 23 juin 2009, placé sous l'égide de la Commission nationale "semences" et chargé de formuler des propositions techniques sur le fonctionnement de la base de données dans le domaine des grandes cultures.

☞ un groupe d'experts "plantes potagères et maraîchères". Celui-ci s'est réuni le 22 juin 2009. Les objectifs ont été les mêmes que pour le groupe plantes agricoles.

Ce dispositif a permis de faire le point sur les enregistrements de l'année 2009 et de proposer des évolutions dans la gestion des dérogations en étudiant la situation dans certaines espèces ou types variétaux.

Les experts ont actualisé la liste des autorisations générales, conformément à l'article 45 paragraphe 8 du règlement communautaire (CE) n°889/2008. Ils ont également proposé un renforcement des contrôles pour les espèces ou types variétaux où il existait une disponibilité importante.

2.3. – le fonctionnement de la base de données

2.3.1. -Le principe général

Accès fournisseur :

Par cet accès, les distributeurs de semences biologiques peuvent renseigner la disponibilité :

- ☞ par espèce,
- ☞ par variété,
- ☞ par type variétal,
- ☞ par date de première disponibilité,
- ☞ par zone de distribution.

D'autres informations concernent les coordonnées du fournisseur, mais aussi les caractéristiques variétales de la variété concernée.

Accès organisme certificateur :

Cet accès permet aux organismes certificateurs de connaître en temps réel les demandes d'autorisation de dérogations formulées par les agriculteurs et d'émettre en conséquence un avis sur ces demandes (validation ou refus des dérogations).

Accès agriculteur :

La consultation est gratuite (hors coût de connexion).

L'agriculteur, après avoir renseigné sa situation géographique, peut obtenir :

- ☞ la liste de toutes les espèces (ou types variétaux) en dérogation générale, pour lesquelles aucune semence biologique n'est disponible ;
- ☞ la liste de toutes les variétés dont les semences sont disponibles dans sa zone géographique ;
- ☞ la disponibilité (ou non) de la variété qu'il souhaite acheter.

Lorsque les semences d'une variété ne sont pas disponibles, il peut effectuer en ligne une demande de dérogation pour utiliser des semences conventionnelles non traitées, qui sera consultable (et validée) en ligne par l'organisme certificateur, ou imprimée dans le but de la présenter à ce même organisme certificateur.

Pour les espèces en gestion particulière (voir point 3.3.1), l'agriculteur est averti que sa demande de dérogation devra être particulièrement précise et étayée.

2.3.2. - Les espèces couvertes :

Le choix a été fait d'ouvrir la base à toutes les espèces pour lesquelles un fournisseur disposait d'une offre : cela a permis de faire connaître des productions françaises, issues du mode de production biologique, de semences et plants, y compris pour des espèces non couvertes par des directives de commercialisation des semences (plantes aromatiques, médicinales, à parfum, ...).

2.3.3. – Les renseignements techniques :

Ils sont fournis par le fournisseur sous sa propre responsabilité. Pour quelques cas de dérive sur les renseignements présents dans la base, il a été demandé aux fournisseurs concernés de modifier ces informations.

3 - LE TRAVAIL REALISE ET LES RESULTATS OBTENUS EN 2009

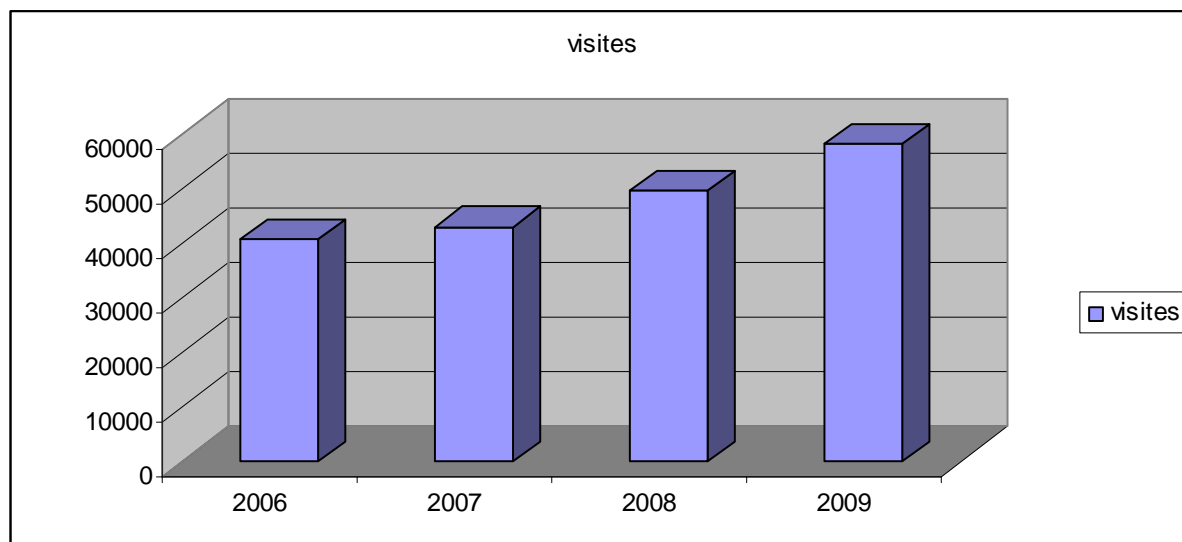
3.1 - L'apport de la base de données

En 2009, le nombre de fournisseurs a nettement progressé passant à près de 100 (près de 60 en grande culture, 11 en plants de pommes de terre et 30 en potagères dont 5 en fraisiers et 5 en ail-échalote). Ces fournisseurs sont de types et de niveaux très différents : obtenteurs et producteurs de niveau national, distributeurs régionaux distribuant des semences conventionnelles et des semences biologiques ou producteurs-distributeurs spécialisés bio. Il y avait 81 fournisseurs

enregistrés en 2005, 90 fournisseurs enregistrés en 2006, 86 fournisseurs enregistrés en 2007 et 88 en 2008.

18 producteurs de plants de légumes biologiques et de plantes aromatiques sont actuellement enregistrés sur une partie spécifique du site spécialement créée en 2008.

Le nombre de consultations de la base est en forte augmentation : 58 310 en 2009 (pour 49 610 visites en 2008, 43 042 visites en 2007 et 40 650 visites en 2006). Le nombre de visiteurs différents est également en augmentation à 38152 (34 944 en 2008 et 29 909 en 2007).



3.2.- Les autorisations générales

Après les retraits effectués en 2008, il n'y a eu aucune modification de cette liste en 2009.

3.3.- Les dérogations pour essais (art. 45, paragraphe 5 point d) du règlement (CE) n°889/2008)

Le groupe d'experts s'est accordé sur la gestion des dérogations pour essais, et cette proposition a été validée par le CNAB de l'INAO :

- pour les potagères, une dérogation pour essais ne peut être accordée que pour 5 % de la surface cultivée en maraîchage.
- pour les grandes cultures, une dérogation pour essais ne peut être accordée que pour 5 % de la surface de l'espèce. Cette dérogation ne pourra pas être accordée pour une même variété en essai plus de 3 années consécutives.

Par exemple, les quantités maximales retenues en cas de dérogations pour des essais sont de 5 % maximum de l'espèce cultivée dans l'exploitation agricole en tenant compte du « plus petit conditionnement disponible », à savoir : une dose pour le maïs et 100 graines pour le concombre hollandais.

En 2009, il y a eu 45 demandes de dérogations pour essais à petite échelle (37 en maïs et 8 en potagères).

3.4. – Les restrictions à l'autorisation de dérogation :

Les dérogations ne peuvent être accordées par les OC que si la date de la demande est antérieure à la date du semis.

3.4.1 Les espèces à gestion particulière (message d'alerte)

Rappelons qu'en 2005, le ministère de l'agriculture avait décidé, suite à l'avis des experts et du groupe d'orientation, que certaines espèces ou certains types variétaux feraient l'objet d'une gestion particulière : ceux pour lesquels il existe une gamme variétale importante.

L'agriculteur qui souhaite demander une dérogation, malgré le choix proposé, voit s'afficher le message d'alerte suivant :

ATTENTION !

Il existe des disponibilités dans la gamme de variétés que vous recherchez (retour vers la liste). Si vous maintenez votre demande de dérogation, vous devez en justifier exactement le motif dans le cadre ci-dessous, et vous serez contrôlé tout particulièrement sur ce point par votre organisme certificateur.

L'agriculteur est donc obligé de consulter avec attention la liste des variétés disponibles et de rédiger les raisons de son choix pour une autre variété.

Pour ces catégories, il est demandé aux organismes certificateurs un renforcement des contrôles sur les motifs des demandes de dérogations.

Ce dispositif a permis de sensibiliser davantage les agriculteurs à la disponibilité en semences et plants issus de l'agriculture biologique, et d'en augmenter l'utilisation, au moins en grandes cultures. C'est donc une étape transitoire dans l'évolution souhaitée par la filière agriculture biologique.

La liste des espèces gérées en gestion particulière reste la suivante en 2009 :

- Luzerne type flamande,
- Ray-grass anglais.
- Chicorée frisée

3.4.2 Les espèces en liste « hors dérogations » (Liste HD)

Par ailleurs, il a été convenu qu'il était possible d'expérimenter un système rendant encore plus difficile les dérogations, sauf cas de semences pour essais ou demandes très particulières concernant un marché ou une utilisation très précise.

Le groupe s'est mis d'accord sur les modalités de gestion d'une liste d'espèces « hors dérogations » (liste HD). Pour ces espèces, la demande de dérogation, qui doit être précise et argumentée, est soumise à des experts qui donnent un avis à l'organisme certificateur.

En 2009, les espèces (ou types variétaux) hors dérogation sont les suivantes :

Cardon
Céleri rave (à l'exception des semences enrobées ou prégermées)
Chicorée scarole de plein champ
Concombre type hollandais
Cornichon lisse ou épineux
Endive (Chicorée witloof)
Fève
Laitue batavia de plein champ
Laitue romaine de plein champ
Maïs (sauf tardifs et très tardifs)
Persil commun et frisé (à l'exception des semences prégermées)
Poireau op (= non hybride)
Radis rond rouge

4 nouveaux types de laitues ont été classés en Hors Dérogation en 2009 (laitue batavia verte d'abri, laitue beurre d'abri, laitue feuille de chêne d'abri rouge et verte). La mise en application devant avoir lieu dans un délai de 6 mois à compter de leur notification, soit au 1er avril 2010.

En 2009, pour le maïs, sur les 624 demandes de dérogation, 149 demandes enregistrées en HD ont été examinées par les experts (105 en 2008), 54 ont été refusées (28 en 2008) et 95 ont été acceptées (77 en 2008).

Pour les potagères, sur 10 694 demandes de dérogation, 91 demandes ont été enregistrées en HD et examinées par les experts, 14 ont été refusées.

4. Module de réclamations :

Le GNIS a mis en place en août 2008 sur le site un système d'alerte qui permet aux utilisateurs de signaler les problèmes rencontrés (disponibilités, non conformités...) aux fournisseurs concernés et au GNIS (170 réclamation ont été enregistrées en 2009). En cas de non disponibilité d'une variété annoncée disponible, le fournisseur est prévenu directement et règle le problème très rapidement (point très positif du module). Ce cas correspond à environ 30% des réclamations enregistrées.

Cependant 70% des réclamations ne correspondent pas directement à l'objet principal. Les principaux sujets évoqués par les demandeurs : incompréhensions du fonctionnement de la base, problèmes liés aux variétés en APV (autorisation provisoire de vente), gestion des mélanges de semences (fourragères, fleurs, mescluns...), demandes de conseil techniques, protestations concernant le prix de livraison (la variété est disponible, mais le prix de livraison est prohibitif pour la zone concernée), demande de graines nues...

4 – DIFFICULTES EVOQUEES

Au cours des réunions de 2009, un certain nombre de difficultés ont été évoquées :

4.1. Obligations des fournisseurs

Il n'y a pas eu de gros problèmes de mise à jour de la base par les fournisseurs. Néanmoins le GNIS a dû en rappeler certains à l'ordre. En maïs et certaines espèces potagères, les fournisseurs

ont parfois mal classé leurs variétés dans les groupes de précocité et différents types variétaux. Cela leur a été signalé.

Les efforts faits par les fournisseurs relatifs à la taille des conditionnements en potagères (souvent trop importante), au nom de race des variétés ou aux problèmes orthographiques seront à poursuivre.

4.2. Orge de brasserie

Les variétés demandées par les malteurs ne sont pas adaptées à une culture en AB. Il y a besoin de références techniques pour les négociations avec ces malteurs. Une demande a été faite à l'ITAB (réseau de criblage grandes cultures) pour des références sur le sujet.

4.3 Etude des espèces à placer en hors-dérogation

Les groupes d'experts ont étudié la possibilité de mise en hors-dérogation des espèces suivantes :

En plants de pomme de terre : décision négative car production encore insuffisante.

En blé : décision négative, car la problématique « carie » limite la production de semences.

En Orge, Triticale, Seigle, Féverole, Tournesol, Soja : la production en semences bio pour ces espèces est insuffisante.

4.4. Problèmes spécifiques aux semences fourragères.

Des difficultés de production de semences et d'approvisionnement subsistent toujours sur les espèces fourragères.

Des variétés de luzerne spécifiques sont recherchées pour les cultures en associations : variétés avec tiges épaisses, résistance à la herse étrille et aux maladies, produisant beaucoup de biomasse pour utilisation en engrais verts, à croissance lente... (Il y a un problème d'inscription pour de telles variétés).

Les experts ont exprimé la difficulté à trouver des agriculteurs producteurs de semences fourragères bio : si le risque de produire des semences est faible pour des espèces où les graines peuvent passer en consommation en cas de refus de lot (ex. blé, protéagineux), il est beaucoup plus élevé pour les potagères et les fourragères.

Enfin, lorsqu'un producteur souhaite utiliser une dérogation pour un mélange de variétés fourragères (majorité des cas en bio), il doit faire une demande pour chaque espèce composant le mélange, ce qui complique la tâche et augmente le nombre de dérogations...

La concertation doit se développer entre les représentants de l'agriculture biologique et les semenciers pour développer les productions et l'utilisation de semences fourragères biologiques.

4.5. Espèces potagères non disponibles en semences bio

Le nombre de variétés proposées par les semenciers, bien que très vaste, reste encore insuffisant, notamment en potagères, même si certains fournisseurs ont fait beaucoup d'efforts pour développer la diversité de l'offre pour certaines gammes en bio. Il reste néanmoins des problèmes sur des variétés indispensables dues au non engagement de certains fournisseurs.

Le problème des espèces sans catalogue comme les courges musquées, a été discuté pour séparer le type « Patidou » des « autres pepo ».

5 - SYNTHÈSE ANNUELLE

5.1. Demandes de dérogations (Annexe 1)

Le tableau 1 présente les 30 782 dérogations accordées en 2009. Resté assez stable jusqu'en 2007, le nombre total de demandes de dérogations a fortement augmenté en 2008 (+ 21 %) et cette augmentation s'est encore accélérée en 2009 (+34 %).

Tableau 1 :

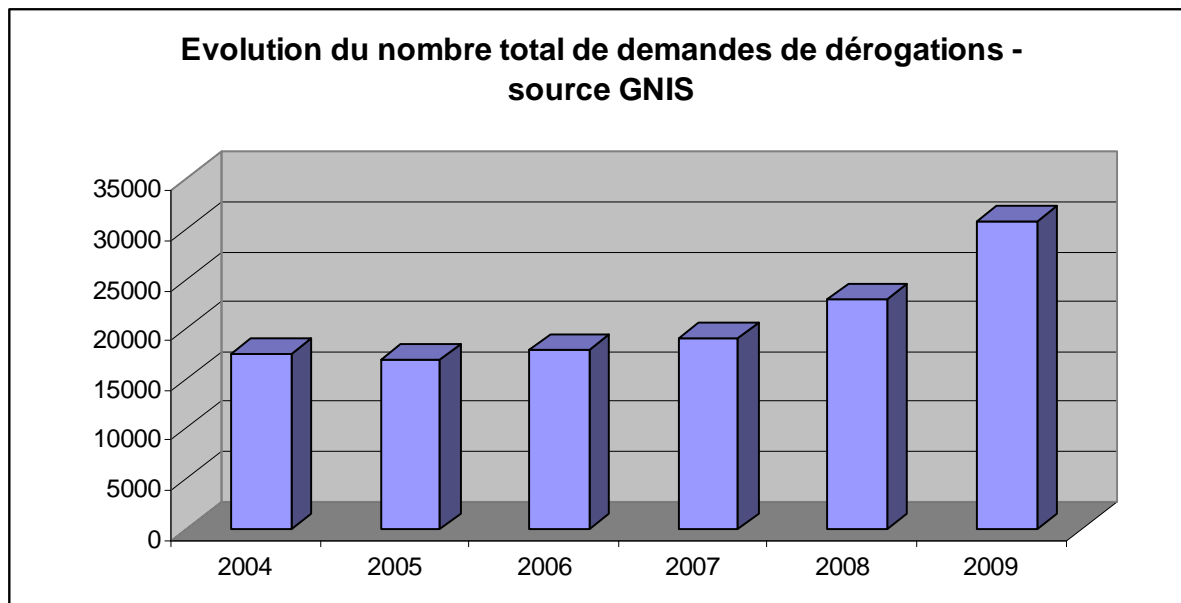
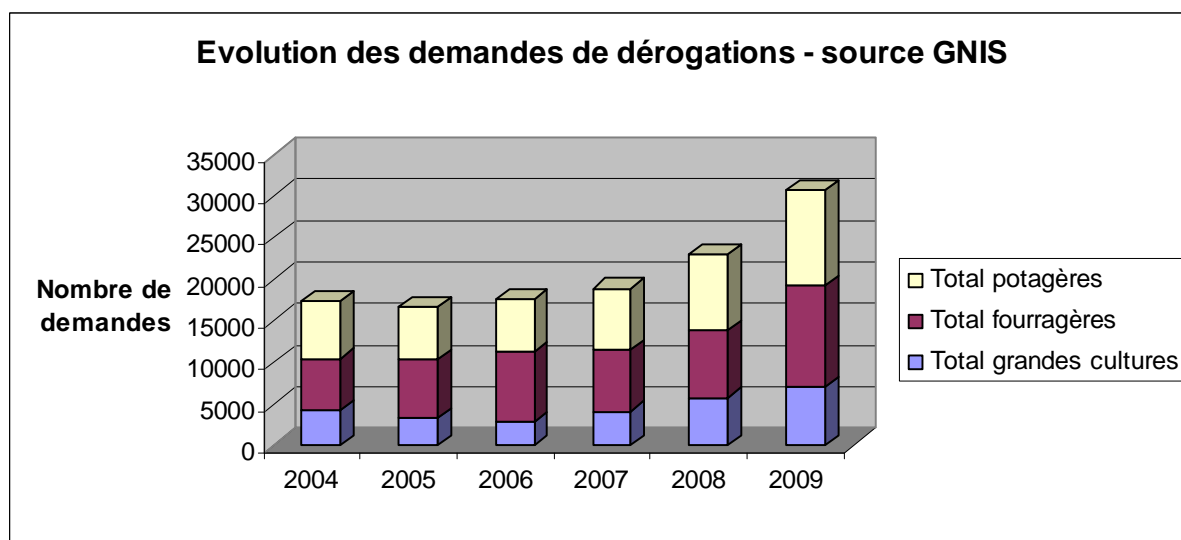
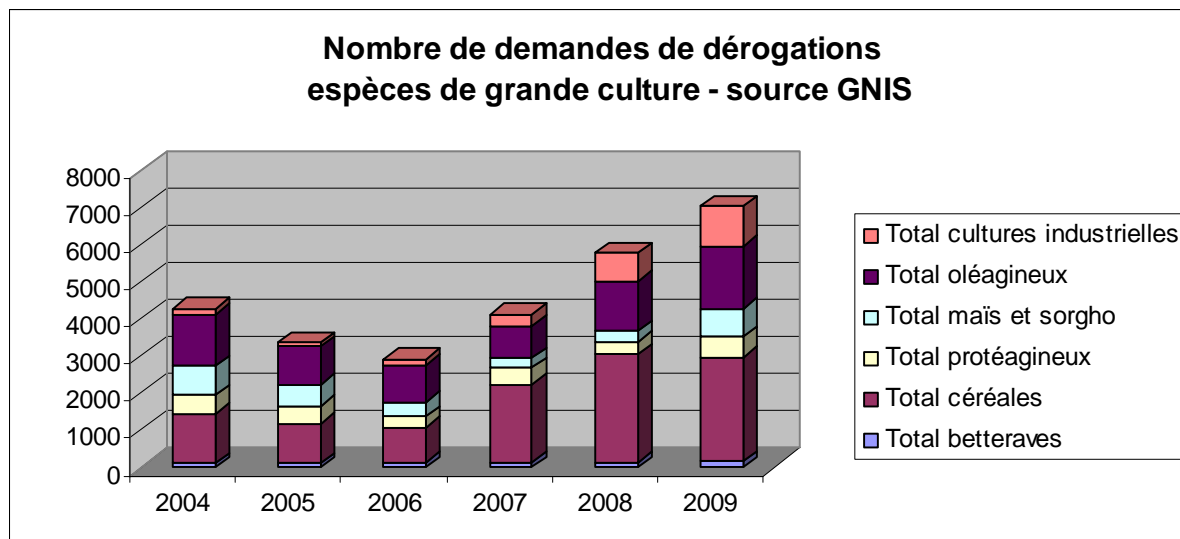


Tableau 2 : Répartition des demandes de dérogations par grandes catégories :



Tous les grands groupes d'espèces progressent fortement en 2009. La part des fourragères, déjà très importante, s'accroît encore.

Tableau 3 : Focus pour les dérogations en grandes cultures



L'évolution des demandes de dérogations en 2009 suivant les espèces montre globalement une forte hausse, avec de très fortes progressions pour quelques espèces en rupture de stocks :

En céréales à paille, le nombre de demandes de dérogations est stable (augmentation en blé dur, baisse en blé tendre et en avoine).

En protéagineux, on a une forte hausse due au pois fourrager et à la féverole.

En maïs et sorgho, la hausse est très forte (268 demandes en 2008 ; 768 demandes en 2009). Le manque de disponibilité s'est fait sentir en variétés tardives et très tardives.

En oléagineux, on constate une hausse en soja et moutarde et une stabilité en tournesol.

En pomme de terre, il y a eu une hausse des demandes (38%) avec des ruptures de disponibilités.

Pour les fourragères, on est en très forte hausse (51%) (voir tableau 2). Ce groupe d'espèces représente une part extrêmement importante du nombre total de dérogations (12 300 sur 30 782).

En potagères, la hausse des demandes est de 27 %. Il y a une progression du nombre de demandes pour de nombreuses espèces et notamment en : tomate (67 %), radis (48 %), piment/poivron (43 %), oignons (69%), panais (33 %), fenouil (16 %), courgette (27 %) et pour les plants en oignon (38 %). La diversité des demandes de dérogations est extrêmement élevée avec plus de 2 000 variétés demandées différentes.

Remarque : des erreurs d'enregistrement sont inévitables. Malgré les corrections effectuées par les Organismes certificateurs et le GNIS, il subsiste probablement des erreurs dans les données enregistrées.

5.2. Motifs (Annexe 2)

L'annexe 2 reprend les motifs invoqués pour les demandes de dérogation en 2009 :

- le motif « variété non présente dans la base » est toujours le plus important (84 %)
- les demandes pour lesquelles le motif détaillé était exigé (9.2 %)
- les demandes car les variétés proposées ne sont pas adaptées (2.8 %)
- les demandes pour des variétés non disponibles dans la zone concernée (2.4 %)
- les demandes pour des variétés particulières en HD (0.8 %)
- les demandes pour des essais (0.5 %)

5.3. Autorisations générales

Conformément à l'article 5.4 du règlement communautaire, le Ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche a accordé, suivant l'avis des experts, des dérogations générales pour les espèces ou les types variétaux pour lesquels n'existe aucune offre de semences.

5.4. Traitements phytosanitaires

Pour toutes les espèces, sur le territoire de la métropole (hors DOM), les semences et plants utilisés dans le cadre des autorisations permises par l'article 45 paragraphe 2 du règlement (CE) n°889/2008 ont tous été non traités. Il est à noter que les départements d'outre mer peuvent difficilement importer des semences biologiques et des semences conventionnelles non traitées compte tenu des exigences réglementaires spécifiques.

6. – PERSPECTIVES POUR 2010 :

Une étude devrait être réalisée sur les raisons des demandes de dérogations et sur les moyens d'améliorer l'adéquation entre l'offre et la demande.

Validé par la Commission nationale semences du CNAB-INAO,

PJ : - annexe 1 : Evolution du nombre de demandes de dérogations par espèces enregistrées sur le site www.semences biologiques.org en 2009
- annexe 2 : Nombres des motifs des demandes de dérogations par espèces enregistrées sur le site www.semences biologiques.org en 2009