

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Conseil modifiant les directives 66/401/CEE, 66/402/CEE et 66/403/CEE concernant la commercialisation des semences de plantes fourragères, des semences de céréales et des plants de pommes de terre»

(2001/C 260/07)

Le 24 avril 2001, le Conseil a décidé, conformément à l'article 37 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 21 juin 2001 (rapporteur: M. Scully).

Lors de sa 383^e session plénière des 11 et 12 juillet 2001 (séance du 12 juillet 2001), le Comité économique et social a adopté le présent avis à l'unanimité.

1. Introduction

1.1. La directive 66/401/CEE du Conseil concernant la commercialisation des semences de plantes fourragères⁽¹⁾, la directive 66/402/CEE du Conseil concernant la commercialisation des semences de céréales⁽²⁾ et la directive 66/403/CEE du Conseil concernant la commercialisation des plants de pommes de terre prévoient la réalisation d'expériences à titre temporaire.

1.2. Les résultats de ces dernières ont d'ores et déjà montré que, dans des conditions spécifiées, la vente de semences en vrac au consommateur final n'a pas de conséquences négatives sur la qualité de ces produits.

1.3. Compte tenu des résultats de ces expérimentations, la présente proposition modifie également la directive 66/403/CEE du Conseil concernant la commercialisation des plants de pommes de terre⁽³⁾, étant donné que la même conclusion peut être tirée pour les semences d'autres plantes, dont les pommes de terre.

1.4. Les suggestions formulées par la Commission pour modifier les directives 66/401/CEE, 66/402/CEE et 66/403/CEE portent sur l'emballage et la commercialisation des semences certifiées.

1.5. La proposition de la Commission vise essentiellement à permettre qu'il soit dérogé aux dispositions sur l'emballage et l'étiquetage contenues dans les articles 8, 9 et 10 de ces trois directives. Grâce à cette dérogation, il deviendra possible de commercialiser en vrac des semences certifiées.

2. Observations générales

2.1. La commercialisation de semences en vrac

2.1.1. La commercialisation des semences en vrac apporte certains avantages tant aux producteurs qu'aux agriculteurs-multiplicateurs.

(1) JO 125 du 11.7.1966, p. 2298/66. Directive modifiée en dernier lieu par la directive 98/96/CE.

(2) JO 125 du 11.7.1966, p. 2309/66. Directive modifiée en dernier lieu par la directive 1999/54/CE.

(3) JO 125 du 11.7.1966, p. 2320/66. Directive modifiée en dernier lieu par la directive 1999/742/CE.

2.1.1.1. Il est reconnu qu'il est ainsi possible de réaliser des économies substantielles d'emballage et de travailler plus efficacement.

2.1.1.2. De même, on relèvera que la réduction des déchets de matériaux d'emballage est bénéfique pour l'environnement.

2.1.1.3. Les producteurs qui pratiquent la vente en vrac de semences certifiées peuvent tirer profit de ces atouts pour réduire leurs frais, le corollaire étant que ceux qui n'y recourent pas peuvent en être handicapés sur ce même plan des coûts. En conséquence, il est possible que les grands producteurs des États membres qui bénéficieront d'une dérogation en vertu des modifications proposées exploitent ce mode de commercialisation comme un avantage concurrentiel.

2.2. Le contrôle de qualité

2.2.1. Aux termes de la réglementation sur la production de semences certifiées, celles qui sont destinées à être commercialisées en conditionnements fermés sont soumises à un contrôle de qualité portant sur leur pureté spécifique, leur pureté variétale, leur capacité germinative et leur état sanitaire. Il s'agit là de paramètres fondamentaux de tout bon protocole de certification.

2.2.2. Les articles 2 à 7 des trois directives susmentionnées définissent les critères de production et de contrôle de qualité pour la fermeture des emballages de semences et leur marquage comme «semences de base», «semences certifiées» ou «semences commerciales». Tous ces points ne subissent pas de modifications.

2.2.3. L'article 8 de ces mêmes directives dispose que les emballages doivent être suffisamment homogènes, fermés et munis d'un marquage pour la commercialisation. L'amendement qu'il est proposé d'apporter à l'article 10 des trois directives autorise une simplification de l'article 8 afin de permettre la commercialisation de semences en vrac.

2.2.4. Une expérience provisoire menée de 1994 à 2000 dans six États membres a montré que la vente de semences en vrac dans des conditions spécifiées n'affecte pas la qualité des livraisons⁽¹⁾. Lors de ces expérimentations, les réservoirs contenant les semences à commercialiser ont été soumis à une certification au titre des directives 66/401/CEE, 66/402/CEE et 66/403/CEE. Ceux dans lesquels les semences ont été livrées au consommateur final ont été échantillonnés puis fermés.

2.3. *L'assurance de qualité*

2.3.1. Fermeture et scellement

2.3.1.1. La fermeture, le scellement et le marquage d'un lot de semences constituent un mécanisme important pour vérifier son authenticité ou celle d'un envoi, ainsi que le fonctionnement correct du système de certification. Il empêche toute interférence volontaire ou accidentelle dans ce processus avant la livraison au consommateur final.

2.3.1.2. Selon les articles 8, 9 et 10 des trois directives susmentionnées, les emballages destinés à la commercialisation doivent être fermés et marqués de manière inaltérable et pourvus d'une étiquette avec un sceau officiel. Toute modification de cette réglementation aura des répercussions sur le plan phytosanitaire comme en matière de traçabilité et, in fine, sur la crédibilité du dispositif même de certification des semences.

2.4. *La confiance des consommateurs*

La confiance du consommateur ne devrait pas être ébranlée si les réservoirs de semences en vrac sont fermés, scellés et marqués conformément aux articles 9 et 10 des directives 66/401/CEE, 66/402/CEE et 66/403/CEE.

2.5. *Les aspects phytosanitaires*

L'échantillon final peut attester de la qualité de semences fournies en vrac pour ce qui est de la pureté variétale, de la pureté spécifique et de la capacité de germination, de la même que tout processus de certification mené sur la récolte qu'elles auront produite.

2.6. *La traçabilité*

La fixation des étiquettes aux emballages de commercialisation par un système de fermeture officiel, tel que prévu par l'article 10 des trois directives concernées, a permis de mettre en place un protocole qui se caractérise par sa transparence et sa traçabilité.

(1) Rapport sur l'expérience provisoire de vente de semences en vrac au consommateur final (décision de la Commission 94/650/CEE, du 9 septembre 1994).

3. **Observations particulières**

3.1. L'autorisation de la commercialisation en vrac s'obtenant par le biais d'une dérogation accordée à un État membre par une directive du Conseil, on pourrait en conclure que son octroi à un pays donné confère un avantage concurrentiel déloyal à certains des producteurs qui y sont installés.

3.1.1. Tous les États membres peuvent solliciter la dérogation, alors même que le pourcentage de producteurs susceptibles de recourir au commerce en vrac peut varier considérablement d'un pays à l'autre. En conséquence, l'avantage concurrentiel lié au vrac pourrait très bien, sans que l'on s'en aperçoive, privilégier un État membre, grâce à sa capacité à commercialiser des semences sous cette forme: tout dépendra de l'ampleur du négoce de vrac des semences certifiées entre États membres. Il est difficile de voir si un producteur d'un pays couvert par cette exception pourra écouler des semences en vrac auprès de consommateurs finaux d'un autre État membre que le sien. Si tel devait être le cas, le Comité invite la Commission à préciser si les deux États membres concernés doivent avoir obtenu la dérogation.

3.2. L'article 8 ne fait pas mention de la taille des lots de semences fermés destinés à la commercialisation. Par ailleurs, il n'existe aucun motif biologique ou physiologique pour lequel un tel lot de semences marqué devrait être de telle ou telle grandeur, la seule exigence requise étant qu'il soit de nature homogène.

3.2.1. La taille d'un lot ou envoi fermé de semences destinées à la commercialisation ne devrait influencer ni sur la proportion de matériel infectieux qu'il peut receler ni sur son niveau de pureté spécifique ou variétale, car ces facteurs sont fonction des procédures de contrôle de qualité appliquées avant et durant la fermeture.

3.2.2. La taille d'un lot ou envoi fermé de semences destinées à la commercialisation ne devrait pas avoir de répercussions sur son taux de détérioration pour autant qu'il soit stocké dans les conditions et l'environnement adéquats pour la catégorie de semences à laquelle il se rattache.

3.3. Le Comité estime que des assurances supplémentaires sont nécessaires quant à la manière dont il sera possible de garantir l'authenticité des semences certifiées à la livraison dans un système simplifié, lequel implique que le réservoir de semences en vrac ne soit pas nécessairement scellé.

3.3.1. L'article 2 (e) du règlement de l'essai expérimental aborde cette question en prévoyant des dispositions pour l'échantillonnage final du réservoir utilisé par le consommateur final.

3.3.1.1. Cette mesure a pour effet de repousser l'échantillonnage final et la fermeture des livraisons de semences jusqu'à leur fourniture au consommateur final (bien que la certification finale se place avant celle-ci).

3.3.1.2. On ne voit pas bien quel statut aura cet échantillonnage final au cas où une différence se manifesterait entre l'échantillon concerné et la certification finale, antérieure à la fourniture. Dans ce cas, il conviendrait de convenir d'une procédure pour résoudre le problème.

3.3.1.3. Toute interférence qui se serait produite après la certification finale de l'envoi en vrac devrait se manifester dans l'échantillon final prélevé de manière aléatoire après la fourniture. Il conviendra de garantir qu'il présente le même degré de précision et de fiabilité que celui pris avant la fermeture de tout conditionnement classique destiné à la commercialisation de semences certifiées.

3.4. L'absence de critères spécifiques concernant l'hygiène, la fermeture et le scellement des réservoirs de fourniture en vrac peut avoir des conséquences sur le plan phytosanitaire, dans la mesure où ces contenants se prêtent à une réutilisation. Il s'impose de garantir qu'ils sont exempts de toute contamination par des organismes nuisibles et de les fermer de manière à exclure une contamination accidentelle lors de la livraison à l'utilisateur final. Les autorités certificatrices devront avoir l'assurance que les semences certifiées livrées en vrac seront conformes à la certification indiquée sur toute fiche phytosanitaire accompagnant l'étiquette de livraison.

3.4.1. Une procédure qui ne ferait pas obligation d'adjoindre de manière inaltérable une étiquette officielle à toute livraison en vrac serait de nature à entamer la crédibilité et la traçabilité du processus de certification, surtout si les envois concernés ne sont pas scellés.

3.5. Le Comité est favorable aux prescriptions de l'article 2 (e) du règlement de l'essai expérimental, aux termes desquelles les semences doivent être vendues directement à leur utilisateur final. Cette obligation réduira les risques d'interférence fortuite ou volontaire à la livraison et de disparités accidentelles.

3.5.1. Toutefois, les dispositions imposant la commercialisation directe à l'utilisateur final et l'information des autorités certificatrices concernées sur la quantité de semences vendues en vrac, comme prévu dans l'article 2 de ce même règlement, assurent en matière de certification et de traçabilité une certaine sécurité, mais non une sécurité absolue.

3.5.2. Il conviendrait de préciser si le consommateur final peut revendre des semences qui lui ont été livrées en vrac. De même faudrait-il établir si l'on entend par «consommateur final» celui qui se limite à produire une récolte avec les semences fournies.

3.5.2.1. On ne voit pas bien s'il est possible qu'un seul et même envoi en vrac soit utilisé pour l'approvisionnement de plusieurs «consommateurs finaux». La réponse donnée à cette question n'est pas sans effets pour la dissémination des maladies comme pour la traçabilité.

3.5.2.2. Garantie juridique

Il y a lieu de définir un cadre juridique clair qui permette à l'agriculteur, en cas de dommages résultant de la mauvaise qualité ou de la manipulation des semences, d'identifier de manière formelle l'entité responsable des préjudices subis, qu'il s'agisse de préjudices directs ou de pertes de profits, afin de pouvoir être indemnisé par voie judiciaire.

3.5.2.2.1. C'est toujours contre l'entité productrice de semences et responsable de leur certification — qui figure en tête de la chaîne de production — que l'agriculteur devra tenter une action en justice, cette entité pouvant à son tour tenter un recours contre les autres entités impliquées dans la production.

4. Conclusions

4.1. Le consommateur en bout de chaîne n'aura confiance dans la qualité des semences qui lui seront livrées que dans la mesure où il aura l'assurance qu'elles ont été emballées et scellées officiellement et étiquetées de manière correcte. Celles qui sont fournies en vrac et dont les conditionnements ne passent pas pour avoir fait l'objet d'une fermeture et d'un scellement officiels pourraient aboutir à un protocole de certification moins sûr.

4.2. Il s'impose que les États membres puissent avoir la conviction que la simplification du régime de fermeture et de marquage applicable aux semences commercialisées n'ébranlera pas la confiance que les producteurs placent dans le système de certification en la matière et ne créera pas de distorsion de concurrence au profit de certains producteurs. Les mesures concernées devront également se conformer aux dispositions commerciales internationales qui s'appliquent au négoce des semences certifiées.

4.3. En conclusion et sous réserve des observations ci-dessus, le Comité est disposé à appuyer la proposition de la Commission à l'examen.

Bruxelles, le 12 juillet 2001.

Le Président
du Comité économique et social
Göke FRERICHS