

# **Le système de semences de prochaine génération au Canada**

*Livre blanc sur Synergie des semences*

*Version 4.0 – Novembre 2018*

# Sommaire

Au Canada, l'agriculture vise trois grands objectifs :

- Assurer un approvisionnement de denrées alimentaires, d'aliments pour animaux, de carburant, de fibres, de fourrages et de gazon sécuritaire, diversifié et durable au moment où le Canada relève le défi que pose une population mondiale croissante (répondre aux défis sociaux et environnementaux clés de notre époque)
- Stimuler la croissance, au profit des producteurs canadiens et du grand public (la Table de stratégies économiques du Canada appelle à une croissance, d'ici 2025, d'une valeur de 30 milliards de dollars pour le marché national et de 20 milliards de dollars pour les exportations)
- Innover pour stimuler la croissance et connaître du succès sur un marché mondial très concurrentiel (incorporé dans le programme d'innovation)

Le secteur canadien des semences – qui met en valeur et commercialise l'innovation dans le domaine végétal – est un outil habilitant essentiel de ces objectifs et il favorise le succès de tout le secteur de l'agriculture. Pour continuer de connaître du succès, le secteur des semences a besoin d'une nouvelle vision audacieuse et de changements structurels importants de façon qu'il puisse s'adapter aux demandes des nouvelles technologies, aux nouveaux modèles d'affaires et à un marché de plus en plus mondial. Le système des semences du Canada possède une riche histoire et une assise solide, mais il tire de l'arrière par rapport à des chefs de file comme la France et les Pays-Bas. Sans changement maintenant, nous raterons nos possibilités d'investissement et d'innovation.

Le projet Collaboration Synergie des semences (CSS) a été formé pour élaborer la vision du système de semences de prochaine génération. Il réunit six grandes organisations nationales de l'industrie des semences : l'Association canadienne des producteurs de semences (ACPS), l'Association canadienne du commerce des semences (ACCS), l'Institut canadien des semences (ICS), l'Association des analystes de semences commerciales du Canada (AASCC), la Canadian Plant Technology Agency (CPTA) et CropLife Canada. Ces organisations représentent la chaîne de valeur du secteur des semences, depuis la recherche et le développement jusqu'aux ventes et à la distribution, en passant par la production et la transformation ainsi que la commercialisation. Les partenaires de Synergie des semences ont consulté de façon exhaustive leurs membres, les chaînes de valeur des cultures et des semences ainsi que le gouvernement. Le projet CSS a commandé des études indépendantes; il a élaboré et vérifié des propositions.

Tout ce travail a mené au présent document, qui énonce un ensemble de propositions pour l'avenir du secteur des semences et l'agriculture au Canada, reposant sur ce qui suit : **stimuler l'innovation**, **moderniser le cadre de réglementation des semences** et **bâtir l'organisation des semences de prochaine génération**. Pour réaliser cette vision, nous croyons que l'industrie et le gouvernement doivent collaborer pour mettre en œuvre six changements importants :

1. Mettre à jour la présentation des règlements sur les produits nouveaux concernant l'innovation dans la sélection des végétaux
2. Mettre en œuvre un système d'accords sur l'utilisation de variétés de semences (redevance de suivi) dans le cas des semences protégées par la propriété intellectuelle
3. Modifier le *Règlement sur les semences* afin de rationaliser les exigences et de permettre la modernisation du cadre de réglementation des semences, y compris l'incorporation par renvoi
4. Définir un nouveau modèle exécuté par l'industrie pour le programme de certification des semences
5. Créer un guichet unique pour tous les services de réglementation des semences, facilité par la technologie de l'information, et comprenant un système de gestion des données des « profils de variétés » pour toutes les variétés commerciales afin que les utilisateurs finaux puissent prendre des décisions éclairées
6. Créer un modèle organisationnel de l'industrie plus efficient et efficace



Le présent document explique exactement ce que nous entendons par chacune de ces propositions et les raisons pour lesquelles elles sont si importantes. Nous sommes convaincus que ces propositions ne sont pas tout simplement des solutions progressives aux irritants de tous les jours. Au contraire, il s'agit d'un ensemble exhaustif et intégré de changements qui transformeront le secteur. Ensemble, les éléments de la vision de Synergie des semences :

- stimuleront la croissance globale du secteur de l'agriculture et feront en sorte que les producteurs canadiens puissent s'adapter aux demandes du marché en constante évolution
- attireront des investissements, tant au pays qu'à l'étranger, et feront du Canada une destination de l'innovation
- établiront des règles du jeu équitables pour tout le monde, en particulier pour les exploitants de petite et moyenne taille qui ne peuvent pas aujourd'hui risquer le coût élevé de l'innovation au Canada
- favoriseront l'adoption de la technologie et amélioreront la capacité de traçabilité qui maintiendra la marque de commerce du Canada en tant que fournisseur sûr et sécuritaire pour le monde  
s'assureront que le système de semences est exploité de façon efficiente et s'adapte au changement sur une base continue

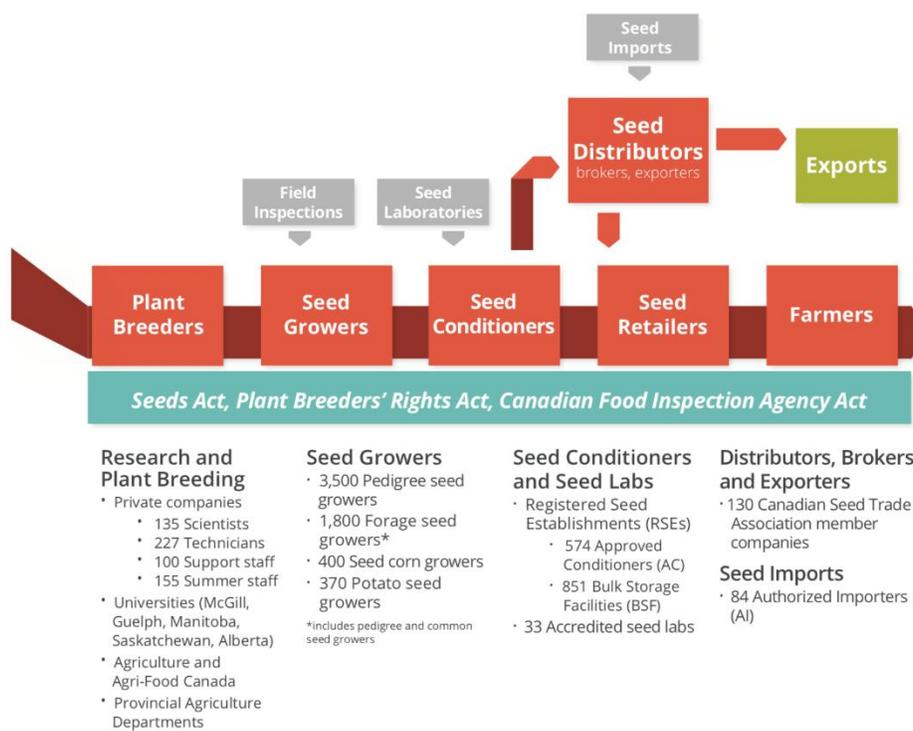
# Contexte

## Les partenaires de Synergie des semences

Le Livre blanc est le produit d'une collaboration et de consultations exhaustives qui se sont déroulées sur plus de deux ans sous la bannière de projet Collaboration Synergie des semences. Six organisations – l'Association canadienne des producteurs de semences, l'Institut canadien des semences, l'Association canadienne du commerce des semences, CropLife Canada, l'Association des analystes de semences commerciales du Canada et la Canadian Plant Technology Agency – ont d'abord collaboré à l'élaboration d'un ensemble de principes et de caractéristiques d'un futur système de semences. Ensuite, les organisations ont élaboré une vision préliminaire (Livre vert) de ce à quoi l'avenir pourrait ressembler, et elles ont mobilisé des centaines de membres de la chaîne de valeur du secteur des semences lors des assemblées d'association, en ligne et par le truchement d'une série d'activités nationales de mobilisation dans six endroits du pays. En même temps, le projet a commandé une évaluation d'impact économique et analyse des risques, qui a évalué les principales idées stratégiques qui se trouvent dans le Livre vert et a comparé le Canada avec d'autres pays. Enfin, le projet a inclus une évaluation détaillée de la gouvernance, examinant des modèles possibles pour la gouvernance du secteur. Certaines de ces activités ont été rendues possibles grâce au financement du programme Agri-risques du gouvernement fédéral, mettant en lumière les résultats positifs qui découlent d'une collaboration du gouvernement et de l'industrie.

## À propos du secteur des semences

Le secteur des semences se compose de divers acteurs qui exécutent des fonctions clés : recherche dans le domaine végétal et création de variétés; production de semences; transformation des semences; analyse des semences; et commercialisation des semences. Le diagramme ci-dessous, tiré du *Profil du secteur canadien des semences (2014)* de la Table ronde de la chaîne de valeur du secteur des semences, donne un aperçu de ce à quoi ressemble le système, les principales lois habilitantes et qui sont les intervenants.



## **Pourquoi le secteur des semences est important**

Les semences sont la troisième culture en importance au Canada (après seulement le canola et le blé), présentant des recettes monétaires agricoles de 2,57 milliards de dollars en 2017 (*Statistique Canada*).

L'*Évaluation d'impact économique et analyse des risques* a révélé que l'impact économique total (direct et indirect) de l'industrie des semences est de plus de six milliards de dollars.

En 2014, on estime que l'industrie des semences employait près de 60 000 Canadiens, générant 1,67 milliard de dollars chaque année en salaires et environ 81,9 millions de dollars en recettes fiscales. L'emploi direct dans le secteur est varié, comprenant des agriculteurs, des scientifiques, des techniciens, des analystes et du personnel de vente et bien d'autres, d'un bout à l'autre du Canada.

Les semences produisent du matériel génétique avancé pour les exploitations agricoles commerciales et sont un intrant de premier plan dans la production annuelle de cultures d'une valeur de 34 milliards de dollars de la part des agriculteurs canadiens, ainsi que les cultures locales utilisées comme fourrages et aliments pour animaux pour les exploitations d'élevage. Le rapport *Driving the Canadian Advantage (Favoriser l'avantage canadien)* de CropLife Canada décrit la valeur de l'innovation ainsi : « les innovations en matière de phytologie aident les agriculteurs à améliorer la productivité sur les terres agricoles canadiennes, protégeant plus de 35 millions d'acres de terres naturelles qui devraient autrement être utilisées pour l'agriculture [...] tous les jours, les consommateurs profitent des innovations en matière de phytologie. La famille canadienne moyenne économise à peu près 4 400 \$ par année en coût des aliments grâce à des pratiques agricoles efficaces, à rendement élevé, habilitées grâce à des technologies en matière de phytologie. »

Le secteur des semences fait également partie intégrante du succès du Canada en tant que pays commerçant, s'assurant que les producteurs canadiens peuvent produire les caractères à la fine pointe, ainsi qu'une solide traçabilité et sécurité exigée par les marchés d'exportation de partout dans le monde.

## **Partenariat industrie-gouvernement**

Le système de semences du Canada est plus que centenaire et il affiche de solides résultats pour ce qui est de livrer des produits semenciers sécuritaires dont la qualité est assurée aux agriculteurs canadiens. Des changements considérables sont survenus au cours des trois dernières décennies et le système doit se renouveler afin de positionner l'agriculture canadienne pour qu'elle connaisse du succès à l'avenir. Il y a une génération, la sélection des végétaux dans le secteur public était le modèle dominant en matière d'innovation, la production canadienne se concentrait sur moins de variétés et de types de cultures et les droits relatifs aux services réglementaires assurés par le secteur public étaient peu élevés. Les gouvernements successifs ont progressivement réduit le soutien gouvernemental, mais sans un plan à long terme. Le cadre de réglementation n'a pas pu suivre le rythme des avancées rapides en technologie et en innovation.

L'administration du système des semences a été – depuis le tout début – un partenariat entre les secteurs public et privé. Le présent document trace la voie à suivre pour renouveler ce partenariat. L'industrie joue désormais un important rôle de leadership, correspondant à la tendance des 40 dernières années de réduction graduelle par le gouvernement des ressources et de la prestation des services directs. Cependant, le rôle de l'industrie demeure informel à certains endroits et n'est pas totalement défini, le gouvernement conservant la responsabilité globale à l'égard du système des semences, mais sans les ressources pour correspondre à la demande de changement.

## **Les semences sont le moteur de l'agriculture canadienne**

La majeure partie du secteur de l'agriculture du Canada dépend, à un point donné dans la chaîne de valeur, des semences et les avantages de l'industrie touchent à de nombreux secteurs différents. Une industrie des semences prospère signifie que les producteurs ont un meilleur choix de meilleures variétés, peuvent prendre

des décisions éclairées relativement aux cultures et aux variétés qui fonctionnent pour les conditions qui les concernent et répondent aux besoins de leurs clients. Cela signifie un engagement et un commerce accru avec les marchés internationaux, de même que des avantages économiques pour tous les intervenants de la chaîne de valeur des semences.

## Principaux défis et solutions

### Stimuler l'innovation

- Le processus consistant à mettre en marché de nouvelles innovations est difficile et dispendieux à naviguer et il peut décourager les intervenants plus petits.
- Pour de nombreuses espèces, les innovateurs n'ont pas la voie libre pour créer de la valeur à partir de leurs innovations.
- D'autres marchés reposant sur des processus réglementaires plus prévisibles attirent les investissements et le Canada rate des occasions.

### Moderniser le cadre de réglementation des semences

- La croissance et la diversification de l'industrie des semences ont dépassé la capacité du gouvernement de réagir, et le gouvernement doit concentrer ses ressources là où elles peuvent avoir la plus forte incidence.
- Le gouvernement a privatisé de nombreuses fonctions du système, mais sans une vision à long terme, tirant de l'arrière par rapport aux systèmes de semences de premier plan dans le monde.
- Les processus réglementaires sont désuets et reposent sur un mélange de systèmes de gestion de l'information électronique et papier; les professionnels des semences qui œuvrent dans divers rôles doivent saisir l'information à de nombreuses reprises, par l'intermédiaire de différents centres de responsabilités.
- Les renseignements accessibles au public au sujet des variétés utilisées commercialement au Canada ne sont pas faciles d'accès.

### Bâtir l'organisation des semences de prochaine génération

- Six organisations de l'industrie jouent des rôles stratégiques, de défense des intérêts, de gouvernance et de prestation des services, créant une mosaïque d'intérêts et de responsabilités se chevauchant.
- Dans le passé, la voix de l'industrie auprès du gouvernement et des partenaires a été diffuse et désunie jusqu'à tout récemment, rendant le leadership de l'industrie difficile à réaliser.
- Les diverses organisations ont des membres qui se chevauchent et même des administrateurs, obligeant les membres à puiser de façon importante sur leur temps et leurs ressources.
- L'industrie des semences ne dispose pas des ressources appropriées pour la formation et le perfectionnement continus des professionnels de l'industrie des semences

Le reste du présent document décrira les changements précis recommandés pour s'attaquer aux défis dans chacun de ces trois aspects.



## Stimuler l'innovation

L'innovation est le moteur de l'industrie des semences. Les nouvelles recherches identifient les caractères qui offrent un avantage concurrentiel aux producteurs et favorisent la croissance dans le secteur agricole du Canada. Toutefois, les innovateurs canadiens sont confrontés à deux grands obstacles. Premièrement, le processus d'approbation pour mettre en marché de nouveaux produits est imprévisible et coûteux, ce qui amène les multinationales à ne pas investir au Canada et crée un obstacle important pour les petits intervenants qui veulent entrer sur le marché. Deuxièmement, pour la plupart des espèces, il n'existe aucune façon efficace pour un innovateur de générer un rendement raisonnable de son investissement. En conséquence, les innovateurs choisissent souvent d'investir à l'étranger, ou pas du tout.

Une étude réalisée en 2018 par des chercheurs de l'Université de la Saskatchewan raconte l'histoire. Les chercheurs ont sondé la communauté des sélectionneurs de végétaux des secteurs public et privé au Canada pour savoir comment ils perçoivent et exploitent le système d'aujourd'hui. Parmi les répondants, 42 % ont indiqué qu'au moins une de leurs propositions de recherche avait été rejetée en raison de l'incertitude liée aux coûts de la réglementation. Fait encore plus troublant, 45 % des répondants ont indiqué avoir mis fin à des recherches innovatrices en raison du risque que le produit final soit considéré « nouveau » et des exigences réglementaires qui suivraient. Ce sont de véritables exemples du système de réglementation qui éloigne les Canadiens de l'innovation.

Lorsqu'il y a innovation, elle s'harmonise en grande partie avec des mécanismes de création de valeur. Dans un sondage réalisé en 2018, *Snapshot of Private Innovation Investment in Canada's Seed Sector (Instantané de l'investissement privé en innovation dans le secteur des semences du Canada)*, sur les plans et les décisions de ses membres en matière d'investissement dans la recherche, l'Association canadienne du commerce des semences a constaté que l'investissement global dans la recherche au Canada a triplé depuis 2007, atteignant 171 millions de dollars en 2017. Bien entendu, il s'agit d'une tendance très positive qui démontre l'incidence puissante d'une meilleure protection de la propriété intellectuelle. Cependant, l'investissement reste axé de façon disproportionnée sur des cultures comportant des modèles de création de valeur matures. À lui seul, le maïs représente 56 % de toutes les dépenses en recherches au Canada.

Nous proposons deux grands changements pour stimuler l'innovation : des réformes dans les règlements touchant la prestation de produits nouveaux dans le cas des innovations en sélection des végétaux, et l'adoption d'un modèle de redevances de suivi pour la création de valeur.

## Meilleurs règlements concernant la prestation de produits nouveaux

Tout système axé sur l'innovation doit s'assurer que les nouvelles technologies respectent les normes élevées du Canada pour ce qui est des aliments destinés à la consommation humaine et à la consommation animale, ainsi que pour la santé et la sécurité de l'environnement. L'assurance au niveau de la salubrité est un rôle clé du gouvernement et devrait le demeurer; le gouvernement fédéral possède l'autorité et l'expertise, prend en considération un vaste intérêt public et son indépendance assure une confiance continue dans l'intégrité du processus d'examen.

Là où un changement est nécessaire, c'est dans la façon dont le modèle d'assurance de la salubrité est exploité. Le système canadien a été élaboré il y a plus de 20 ans et il est unique, comparativement au reste du monde. Au Canada, les évaluations sont déclenchées par la nouveauté du produit final plutôt que par l'approche mondiale courante qui consiste à déclencher l'évaluation par rapport au processus par lequel le caractère a été créé. L'approche de la nouveauté est une approche plus solide sur le plan scientifique. Cependant, la création de la nouveauté est le but de toutes les innovations, ce qui rend la mise en œuvre de ce système plus compliquée et prêtant à confusion pour les sélectionneurs de végétaux et les créateurs de produits.

Dès qu'un produit nouveau déclenche une surveillance dans le système canadien, il entre dans un processus de réglementation sans échéanciers définis et sans exigences normalisées en matière d'information. En

conséquence, l'innovation est mise en veilleuse chez tous les créateurs, et tout particulier dans le cas des petites et moyennes entreprises qui ne peuvent tout simplement pas se permettre de risquer des examens longs et imprévisibles. Au Canada, le processus de réglementation prend en moyenne deux ans, mais il a pris jusqu'à trois ans et plus dans certains cas, et l'*Évaluation d'impact économique et analyse des risques – rapport sommaire* de 2018 a conclu : « En réduisant d'une année le temps nécessaire pour une décision de réglementation, l'avantage éventuel d'une commercialisation plus précoce pour les créateurs de produits peut s'approcher de 16 millions de dollars. Dans la même veine, les avantages pour les agriculteurs peuvent s'approcher de 38 millions de dollars sur cinq ans pour chaque nouveau VCN commercialisé une année plus tôt. »

Nous envisageons un système révisé dans le cadre duquel le modèle de nouveauté unique du Canada est maintenu, mais modernisé afin de refléter plus de 20 ans de création de produits de l'industrie, l'expérience en matière de réglementation du gouvernement, et la longue histoire de salubrité de la sélection conventionnelle des végétaux (consulter le rapport du *Committee On Genetically Engineered Crops: Past Experience And Future Prospects* des National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine pour un examen approfondi). La solution consiste à mettre au point des déclencheurs réglementaires clairs menant à une approche à plusieurs niveaux de la réglementation, approche dans laquelle le gouvernement fédéral définirait les niveaux d'évaluation et les exigences et échéanciers correspondants en matière de données. Pour ce faire, il faudrait modifier la façon dont nous exploitons le système actuel, mais cela ne nécessiterait aucune modification de la réglementation ou des lois. Tous les produits seraient assujettis à un examen approprié. Par exemple, les caractères qui sont très semblables à des technologies déjà approuvées feraient l'objet d'un examen rationalisé, tandis que les caractères qui diffèrent de produits sur le marché seraient assujettis à un examen et une évaluation supplémentaires, s'il y a lieu. Dans tous les cas, la voie à suivre pour la prise de décisions de nature réglementaire serait transparente pour toutes les parties intéressées.

Cette proposition consiste à utiliser les processus d'évaluation de la salubrité et de l'innocuité de la façon la plus efficace possible pour obtenir de solides résultats pour les Canadiens, une voie claire vers la commercialisation pour les sélectionneurs de végétaux et les créateurs de produits, et elle ne suggère en aucune façon de compromis sur la rigueur et l'intégrité de l'assurance de la salubrité et de l'innocuité pour les nouvelles technologies des végétaux. Enfin, nous pouvons voir un objectif à long terme qui consiste à harmoniser le système du Canada avec celui des États-Unis (conformément aux objectifs stratégiques du nouvel Accord États-Unis-Mexique-Canada) afin de refléter la nature intégrée du marché canado-américain.

### Mesure requise

Le gouvernement – avec l'apport de l'industrie – améliore la façon dont les règlements sur les produits nouveaux sont mis en œuvre, en instituant des déclencheurs réglementaires clairs, des échéanciers prévisibles, et en adaptant les processus pour qu'ils correspondent au degré de nouveauté en question. Les caractères qui sont très semblables aux caractères déjà approuvés devraient faire l'objet d'examen plus simples.

## Création de valeur

La création de valeur est une caractéristique essentielle à tout système d'innovation. Les innovateurs obtiennent un rendement de leurs investissements, sinon il y a peu d'incitatifs à créer de nouveaux produits. Le Canada, qui s'appuyait à une époque précédente sur des programmes de sélection des végétaux financés par les deniers publics, a de la difficulté à stimuler l'investissement privé, en particulier pour les céréales. Bien que les investissements importants dans les programmes de sélection financés par le gouvernement au Canada se poursuivent, l'estimation étant de 80 millions de dollars par année, les investissements du secteur privé en innovation dans le domaine de la sélection des végétaux ont pris de l'importance et atteignent 125 millions de

dollars par année. Cependant, l'investissement du secteur privé se concentre sur un nombre limité d'espèces, plus de 50 % de tous les investissements étant faits dans le canola et 95 % des dollars investis dans seulement cinq cultures. À l'échelle internationale, il en découle un désavantage concurrentiel comparativement à des pays comme la France et les Pays-Bas pour ce qui est de la création et de la mise en marché de nouvelles variétés qui profitent aux producteurs et aux utilisateurs finaux. L'avenir de l'innovation dans le domaine de la sélection des végétaux dépend de la capacité d'attirer des niveaux plus élevés d'investissements du secteur privé et de s'assurer que les investissements du secteur public sont dirigés là où ils sont les plus nécessaires.

Le Canada a besoin d'un modèle de création de valeur efficace pour améliorer la génétique des semences dans toutes les espèces, en particulier les céréales. Le meilleur modèle est celui qui offre de la valeur, de la transparence et un choix aux producteurs. Compte tenu de ces principes, le projet Synergie des semences envisage **des redevances raisonnables pour tous les produits semenciers protégés par la propriété intellectuelle**. La redevance serait perçue par l'entremise de contrats (dans le cadre d'un accord sur l'utilisation de variétés de semences) au point de vente.

Cet accord sur l'utilisation de variétés de semences (AUVS) constitue une restriction contractuelle à l'égard des semences conservées à la ferme. Les producteurs qui achètent des semences de céréales certifiées concluent un accord avec le vendeur, acceptant de ne pas réutiliser les semences dans les années suivantes pour les semer sans déclarer cette intention. Si le producteur souhaite réutiliser les semences, un droit sur l'utilisation de variétés de semences (DUVS) s'appliquera. Les paiements du DUVS seraient versés directement aux créateurs des variétés.

Les producteurs qui choisissent d'acheter des semences protégées par la PI auront un choix : ils peuvent acheter des semences chaque année, ou ils peuvent verser un droit sur l'utilisation de variétés de semences (DUVS) au créateur des variétés pour utiliser les générations subséquentes de ce produit. Les producteurs resteront libres de choisir parmi les nombreuses variétés non protégées par la PI sur le marché. Le DUVS sera fixé par le sélectionneur de végétaux et sera propre à chaque variété en fonction de la valeur que crée cette variété. Ce DUVS sera facturé au producteur chaque année que les semences conservées à la ferme de la variété protégée sont produites. Ce modèle profitera tant aux sélectionneurs des secteurs public que privé, indépendamment de la taille, sans la nécessité de régimes nationaux complexes de suivi ou de prélèvement.

*L'Évaluation d'impact économique et analyse des risques – rapport sommaire* démontre le potentiel d'un modèle de création de valeur. Aujourd'hui, la part totale des variétés de l'UPOV 91 par superficie en acres est faible et est regroupée dans un petit nombre de cultures. Cependant, augmenter la part de l'UPOV 91 à 50 %, tout en instituant un DUVS, générerait une somme additionnelle de 24,2 millions de dollars pour l'innovation. À son tour, cet investissement générerait 170 millions de dollars en profits annuels pour les agriculteurs et un gain de 340 millions de dollars pour l'économie dans son ensemble chaque année. Les ressources investies dans l'innovation créent un effet d'entraînement dans toute la chaîne de valeur agricole et positionneront le Canada comme un chef de file mondial pour la recherche et la création de nouveaux produits.

### Mesure requise

Mettre en œuvre un modèle d'accord sur l'utilisation de variétés de semences qui permettrait aux producteurs de choisir des semences certifiées ou d'utiliser des variétés protégées par la propriété intellectuelle comme semences conservées à la ferme, en échange du versement d'une redevance raisonnable. Le gouvernement devrait modifier le *Règlement sur les obtentions végétales* afin d'habiliter ce modèle, et créer un cadre de réglementation pour le régir. L'industrie peut prendre la direction ici et le gouvernement conserve un solide rôle dans la surveillance et continue d'assurer l'intégrité du système. Les créateurs publics et privés auraient plus d'incitatifs pour l'innovation et tous les producteurs conserveraient le choix d'utiliser les variétés protégées ou non protégées par la PI qui répondent à leurs besoins.



## Moderniser le cadre de réglementation des semences

Depuis sa création il y a plus de 100 ans, le système de semences du Canada a été un partenariat public-privé, le gouvernement assumant le rôle de leadership (voir *Canada's Seed System: A Summary Description (Système de semences du Canada : une description sommaire)* pour avoir une vue détaillée du système d'aujourd'hui, et comment il a évolué avec le temps). Au cours des 40 dernières années, l'accent mis sur le leadership, la conception et l'exécution du système de réglementation des semences du Canada ont beaucoup évolué : les pouvoirs législatifs et réglementaires ayant été transférés d'Agriculture et Agroalimentaire Canada à l'Agence canadienne d'inspection des aliments; l'établissement d'une protection de la propriété intellectuelle pour les nouvelles variétés végétales par l'adoption de la *Loi sur les obtentions végétales* et les récents amendements qui y ont été apportés; l'introduction d'une approche unique à l'échelle mondiale de « produits nouveaux » pour garantir la sécurité de l'environnement ainsi que la salubrité des denrées alimentaires et des aliments pour animaux du nouveau matériel génétique des végétaux entrant dans le commerce; et la délégation de pouvoirs pour les éléments réglementés de l'assurance de la qualité des semences passant du gouvernement à une série de plus en plus fragmentée d'entités parapubliques et privées. En parallèle, bien que les investissements annuels dans les programmes de sélection financés par le gouvernement et les producteurs au Canada se poursuivent à des niveaux importants (estimations actuelles de 80 millions de dollars), leur importance relative globale pour l'agriculture canadienne a diminué alors que les investissements annuels du secteur privé en innovation dans le domaine de la sélection des végétaux ont augmenté (estimations actuelles de 171 millions de dollars par année – *Snapshot of Private Innovation Investment (Instantané de l'investissement privé en innovation), ACCS*).

Par conséquent, l'équilibre du partenariat public-privé a évolué, mais les structures officielles et les pouvoirs du système des semences n'ont pas suivi au même rythme. Cela fait appel à un véritable changement pour maintenir le succès à long terme.

En outre, le système des semences a été lent à mettre à profit les technologies de l'information actuelles et nouvelles, tant pour stimuler des gains d'efficacité du processus global, mais aussi pour améliorer l'expérience des utilisateurs des nombreuses personnes qui interagissent avec les aspects de réglementation du système.

## Modernisation du Règlement sur les semences

L'ACIA a donné préavis qu'elle compte moderniser le *Règlement sur les semences* et elle a suggéré qu'une proposition de modifications pourrait être publiée dans la *Gazette du Canada*, partie I à l'hiver de 2020. Les partenaires de Synergie des semences sont fortement déterminés à dialoguer avec le gouvernement de façon positive et constructive pour s'assurer que l'examen, l'évaluation et les changements proposés au *Règlement sur les semences* respectent les besoins du secteur des semences, de l'agriculture canadienne et de la communauté d'intérêts plus vaste.

À l'heure actuelle, le *Règlement sur les semences* contient des dispositions techniques qui, par exemple, prescrivent les normes de qualité que les semences doivent respecter pour être importées ou vendues au Canada. Cela comprend des normes pour la germination, la présence de graines de mauvaises herbes et certaines exigences relatives aux maladies. De nombreuses normes des grades et dispositions détaillées sur l'étiquetage ne peuvent être modifiées que par décret (approbation du Cabinet). L'incorporation par renvoi est un mécanisme simple et puissant de rédaction des règlements que l'on peut utiliser pour faciliter l'efficacité sans obstacles majeurs pour l'adoption. Elle permet le renvoi de documents qui sont externes au Règlement dans des règlements et leur donne force de loi. Donc, par exemple, un document qui énonce des exigences détaillées techniques en matière de qualité des semences pourrait être établi et maintenu par l'industrie et incorporé au *Règlement sur les semences* par renvoi, évitant ainsi la nécessité d'un processus de réglementation fédéral long et coûteux chaque fois que des ajustements mineurs sont nécessaires.

### Mesure requise

Élaborer un « Guide de certification des semences » énonçant toutes les exigences pour la certification des semences et l'incorporer par renvoi au *Règlement sur les semences*, habilitant ainsi le cadre de réglementation des semences à s'adapter aux conditions changeantes sans processus de modification de la réglementation longs et nécessitant beaucoup de ressources.

## Exécution par l'industrie du programme de certification des semences

La stratégie la plus importante adoptée par le gouvernement pour composer avec les pressions exercées par les coûts a été de privatiser des éléments précis du programme des semences, libérant ce faisant les ressources du gouvernement pour les réaffecter à des priorités plus importantes. Cette stratégie a compris ce qui suit : l'autorisation de laboratoires de semences agréés du secteur privé pour analyser les semences aux fins de la mainlevée des importations (1976) et ensuite aux fins de la certification officielle (1986), suivie en 1997 par la reconnaissance officielle de l'Institut canadien des semences (créé par le secteur privé pour éviter les augmentations proposées des droits), et de nouveau en 2012 avec la décision de privatiser les inspections de cultures de semences.

En adoptant cette approche fragmentée de la conception du système de certification des semences, et en privatisant certaines fonctions, mais sans examiner les pouvoirs globaux, le Canada tire désormais de l'arrière par rapport aux chefs de file mondiaux. Le document *Évaluation d'impact économique et analyse des risques* a examiné ce qui se passe dans plusieurs pays afin d'identifier les pratiques exemplaires. Ce rapport a conclu que les modèles de premier plan de la France et des Pays-Bas en particulier sont d'excellents exemples pour le Canada. Dans ces pays, les fonctions de base du système des semences sont exécutées de façon efficiente et efficace par l'entremise de solides organisations nationales des semences et des modèles de gouvernance de l'industrie qui reçoivent un vaste appui.

Tout en étant assujetties à une réglementation rigoureuse et à une surveillance étroite de la part du gouvernement, ces organisations (NAK aux Pays-Bas et GNIS en France) assurent ou facilitent la certification des variétés de semences, la certification phytosanitaire des semences, la perception des redevances, le développement du marché, la formation et l'éducation ainsi que d'autres fonctions importantes qui stimulent les investissements dans leurs secteurs de l'agriculture. Ces modèles dynamiques de prestation de services du secteur privé sont le produit de décennies d'évolution et de changements itératifs qui ont profité d'une vision fondamentale, où les responsabilités et rôles respectifs de l'industrie et du gouvernement dans le partenariat étaient bien définis, compris et largement appuyés dès le départ. En revanche, le gouvernement fédéral du Canada conserve son pouvoir pour un éventail de caractéristiques du système des semences, mais sans les ressources nécessaires pour exécuter. En outre, trois entités distinctes (ACIA, ACPS et ICS) jouent des rôles de réglementation. En conséquence, le changement est difficile, il prend beaucoup trop de temps, le cadre de réglementation tire sans cesse de l'arrière par rapport à la technologie et aux pratiques présentes, et les ressources limitées du gouvernement sont beaucoup trop dispersées pour être efficaces.

Il est temps que le Canada transforme son système de certification des semences de manière semblable à ce qui s'est fait dans d'autres pays, en élaborant un nouveau modèle préconisant un solide leadership de l'industrie avec une surveillance, une application et un soutien scientifique du gouvernement. Ce faisant, nous concentrerons les ressources de l'industrie et du gouvernement là où elles peuvent avoir le plus d'incidence et nous réduirons les entraves au changement et à l'amélioration.

Plus précisément, la vision de Synergie des semences propose que le gouvernement délègue officiellement à l'industrie le pouvoir de certification des semences au Canada. Dans ce modèle, l'industrie serait chargée de

tout, depuis la détermination de l'admissibilité à la certification des variétés de semences jusqu'aux analyses, en passant par la certification des cultures de semences et les normes sur les semences. Le gouvernement pourrait aussi déléguer d'autres pouvoirs nécessaires pour faciliter l'exploitation d'un modèle de prestation d'une industrie unifiée. Le gouvernement continuerait d'assurer la surveillance du système. Toutes les exigences en matière de certification des semences seraient retirées du *Règlement sur les semences* et gérées par incorporation par renvoi.

### Mesure requise

Le gouvernement fédéral délègue le pouvoir pour l'élaboration de normes et l'exécution du programme de certification des semences à une seule organisation de l'industrie, comme on le fait dans les modèles fructueux de longue date en vigueur aux Pays-Bas et en France.

## Un guichet unique avec des profils des variétés

Les organisations de l'industrie, le gouvernement et les fournisseurs de services tiers offrent des services de réglementation des semences aux membres/clients, y compris l'élaboration de normes, l'enregistrement des variétés et l'admissibilité à la certification, l'inspection des cultures, l'analyse des semences, l'agrément et la surveillance des établissements semenciers agréés et laboratoires d'analyse des semences, l'information sur les exigences en matière d'intendance et d'exportation, la gestion globale de l'information, et bien plus.

Pour accéder à ces services et remplir les obligations réglementaires, il faut que les professionnels des semences fassent parvenir l'information à toutes les diverses étapes de la commercialisation, depuis la recherche jusqu'aux semences disponibles pour la vente, et y aient accès. Cela exige de la part des utilisateurs qu'ils naviguent dans une multitude d'organisations et de processus, qu'ils envoient les mêmes renseignements à de multiples reprises sous différentes formes, et qu'ils utilisent tant des processus électroniques que papier. Bref, l'expérience de l'utilisateur pour les professionnels des semences est inefficace et ne met pas à profit la technologie. Même sans réviser les divers processus et les structures de gouvernance en cause, le gouvernement et l'industrie peuvent collaborer à réformer la façon dont l'information est gérée et stockée, de sorte que les utilisateurs disposent d'un guichet unique simple et propre.

Quand nous avons parlé à des professionnels des semences (voir le rapport *Ce que nous avons entendu*), le message était clair : faciliter l'accès et l'envoi des renseignements. Malheureusement, la situation actuelle n'est pas seulement une nuisance, elle entraîne des coûts réels. Le document *Évaluation d'impact économique et analyse des risques* (p. 23) estimait que les inefficacités du fait de devoir saisir les renseignements plusieurs fois et les coûts associés à la prestation de renseignements aujourd'hui coûtent à l'industrie entre 300 000 \$ et 1 million de dollars en perte de temps et dépenses inutiles.

L'idée du guichet unique commence par une interface Web plus conviviale, mais va beaucoup plus loin. Elle englobe le partenariat industrie-gouvernement nécessaire pour ce qui suit : permettre aux créateurs de produits et aux entreprises semencières de saisir une seule fois les données sur les produits en ligne, notamment pour l'enregistrement, l'admissibilité à la certification, l'énumération des variétés et la protection des obtentions végétales; regrouper les services clés de réglementation des semences et les programmes connexes (p. ex., assurance de la qualité des semences, inspections phytosanitaires, certification, dans un seul instrument de prestation par un tiers; et accélérer la reconception du système afin d'incorporer les outils habilitants technologiques et d'intégrer les services de réglementation et d'autres services qui ajoutent de la

valeur pour les utilisateurs. En fin de compte, nous envisageons un service dans lequel un bureau doté en personnel de l'industrie aiderait à guider toutes les parties dans les approbations et processus requis.

En outre, les processus fractionnés d'examen d'aujourd'hui canalisent l'information sur l'enregistrement des variétés, les obtentions végétales, les dispositions d'accès au marché, les exigences en matière d'intendance et bien plus dans des silos. En conséquence, il n'existe aucune source unique, globale et faisant autorité de renseignements sur les variétés approuvées pour utilisation au Canada. Cela signifie que les producteurs et les manutentionnaires de cultures doivent consacrer un temps précieux à chercher des renseignements ou prendre la chance d'assumer des risques et des responsabilités à l'égard desquels ils ne possèdent aucune connaissance. Le document Évaluation d'impact économique et analyse des risques (p. 23) estimait que l'industrie pouvait réaliser des économies de 1,5 million de dollars en coûts de recherche seulement, en rendant l'information sur les variétés claires et disponibles. Un profil des variétés inclurait l'information sur l'identité variétale, les caractéristiques de propriété intellectuelle, les distributeurs de produits, les méthodes de sélection, les zones géographiques de production, les exigences en matière d'intendance, les renseignements sur l'accès au marché, et bien plus. Cela ne comprendrait pas le partage de renseignements exclusifs ou de renseignements d'affaires confidentiels. Lorsque vous achèterez une variété au Canada, vous saurez exactement ce qu'elle est, comment elle doit être utilisée et vous connaîtrez vos obligations juridiques en ce qui concerne la production et la vente de ce produit.

Un guichet unique pour tous les services et renseignements, y compris un profil des variétés ouvert à tous, et un élan global vers l'adoption des technologies créeront un avantage cumulatif additionnel : améliorer la traçabilité dans tout le système de semences. La traçabilité est et continuera d'être extrêmement importante pour les clients et les consommateurs finaux de l'agriculture. Consolider les processus d'information, échanger ouvertement les renseignements sur les variétés et adopter des technologies de pointe pour favoriser l'amélioration des processus contribueront tous à un système de traçabilité amélioré pour les semences.

#### **Mesure requise**

L'industrie collabore avec le gouvernement pour fournir un guichet unique pour les renseignements et les services, y compris un profil des variétés. Cela commence par une expérience de l'utilisateur intégrée en ligne et ira jusqu'à inclure une plus grande intégration des processus commerciaux et systèmes sous-jacents qui appuient l'ensemble du système.

# Bâtir l'organisation de semences de prochaine génération

Aujourd'hui, cinq organisations distinctes du secteur des semences – l'Association canadienne des producteurs de semences, l'Institut canadien des semences, l'Association canadienne du commerce des semences, l'Association des analystes de semences commerciales du Canada et la Canadian Plant Technology Agency – gèrent divers aspects du système de semences, en compagnie du gouvernement, et représentent les intérêts de différents groupes professionnels. Une sixième organisation – CropLife Canada – joue également un rôle dans la politique en matière de biotechnologie végétale, dans le cadre de son mandat plus vaste. Au Canada, le secteur des semences forme une entreprise importante et complexe, mais pas au point d'avoir besoin du gouvernement, de six organisations nationales différentes et de six conseils d'administration pour exploiter des éléments du système de réglementation, de la prestation des services et de la défense des intérêts. En conséquence, et avant le projet Synergie des semences, la voie du secteur des semences avait été fragmentée et les organisations avaient été obligées d'investir du temps et des ressources considérables dans la coordination de base l'une avec l'autre, même s'il y a un chevauchement pour un grand nombre de leurs membres. Chaque organisation du domaine des semences joue un rôle unique dans le système, mais dans l'ensemble le secteur pourrait être beaucoup plus efficient.

Malgré la présence de plusieurs organisations différentes, la taille cumulative des organisations de l'industrie des semences est petite. Chaque organisation est rationalisée, n'ayant aucune redondance ou aucune capacité de consacrer des ressources à une sérieuse planification de la relève. Cette absence de masse critique rend les organisations vulnérables à l'attrition, en particulier du côté du personnel-cadre expérimenté. L'échelle relativement petite de chaque organisation complique l'investissement au niveau sectoriel. Il est essentiel d'appuyer le perfectionnement professionnel des professionnels du secteur des semences – le marché des semences est un marché de haute technologie où tout se passe rapidement – mais la possibilité de fournir des ressources en perfectionnement professionnel existe uniquement dans un contexte plus large, en regroupant les ressources et en adoptant un point de vue de l'ensemble de l'industrie.

Les organisations du domaine des semences ont déjà entrepris de travailler plus étroitement afin d'harmoniser leurs programmes stratégiques et de défense des intérêts (déjà largement complémentaires), et de partager des ressources afin de gagner en efficacité dans toute la mesure du possible. Il est évident que c'est ce qu'il faut faire, et un souhait pour une coordination plus grande a été exprimé par tous les membres de chaque organisation. Les organisations peuvent aller plus loin, par contre, grâce à des changements structurels formels pour se regrouper.

Les partenaires de Synergie des semences ont examiné plusieurs modèles organisationnels. Un expert indépendant tiers a examiné les rôles de chaque organisation et les modèles possibles, depuis une affiliation plutôt libre jusqu'à un regroupement formel pour créer une autre nouvelle organisation afin de coordonner les groupes actuels. À la fin, la réponse la plus simple est la plus logique : une fusion des cinq organisations du domaine des semences afin de créer une seule organisation « Semences Canada ».

De plus, nous proposons un protocole d'entente entre une future organisation Semences Canada et CropLife Canada afin d'assurer des programmes stratégiques harmonisés et une collaboration étroite sur les questions d'intérêt mutuel. L'ACCS et CropLife Canada ont d'ailleurs un tel protocole en place aujourd'hui et il s'est avéré très efficace pour assurer la coopération relativement aux enjeux clés. Des protocoles d'entente semblables pourraient être négociés avec d'autres organisations du domaine des semences et de l'agriculture, y compris les organisations agricoles générales et les organisations provinciales de producteurs de semences.

Assurer une collaboration à l'égard d'enjeux clés exigera une culture et un modèle de gouvernance solides, l'objectif étant d'assurer la santé et la prospérité de toute l'industrie. En outre, nous savons qu'il faudra veiller à s'assurer que les responsabilités réglementaires d'une future organisation de l'industrie sont gérées de façon indépendante du rôle de défense des intérêts, afin de garantir la crédibilité et la légitimité aux yeux des membres de l'industrie, du gouvernement, des Canadiens et des marchés internationaux.

### Mesure requise

Créer une seule organisation regroupée de l'industrie des semences prête et disposée à parler d'une seule voix, à exécuter le programme de certification des semences, à fournir les services à ses membres, à donner la formation nécessaire pour tenir le secteur à jour et en mesure d'assurer la qualité du système de semences, et à diriger le secteur dans l'avenir, et ce, au bénéfice de l'agriculture canadienne.

# Ressources

Évaluation d'impact économique et analyse des risques

Examen quantitatif global des premières propositions de Synergie et une analyse comparative de modèles en place un peu partout dans le monde

Canadian Plant Breeding Community Views on Novelty Regulations (Points de vue de la communauté canadienne des sélectionneurs de végétaux sur les règlements concernant les produits nouveaux)

Un rapport préparé pour CropLife Canada, l'Association canadienne du commerce des semences et le Conseil des grains du Canada

Réalisé par M. Stuart Smyth, de l'Université de la Saskatchewan

Vaste sondage auprès des sélectionneurs des secteurs public et privé, évaluant leurs attitudes envers le programme canadien des produits nouveaux et son incidence sur leur capacité d'innover

ACCS, Instantané des investissements de l'industrie

Sondage auprès des membres de l'ACCS portant sur les investissements dans la recherche, par espèce, et comprenant des comparaisons historiques

CropLife, Driving the Canadian Advantage (Favoriser l'avantage canadien)

Mémoire présenté en 2016 au Comité permanent de l'agriculture et de l'agroalimentaire de la Chambre des communes, comprenant des recommandations précises en matière de politiques afin d'améliorer la position du Canada relativement à la phytologie

Rapport Ce que nous avons entendu

Résumé des séances de consultation de Synergie des semences partout au Canada, résumant les nombreux points de vue exprimés par tous les membres de la chaîne de valeur des semences sur la vision préliminaire de Synergie

Système de semences du Canada : une description sommaire

Rapport décrivant la structure du système des semences et certains des facteurs historiques qui expliquent pourquoi il en est ainsi

Lettre du ministre de l'Agriculture et sa réponse aux coprésidents de la Table ronde sur la chaîne de valeur

Lettre du ministre au sujet de la nécessité de changement dans la mise en œuvre des règlements sur les produits nouveaux, y compris la réponse du ministre, reconnaissant les enjeux majeurs

Genetically Engineered Crops: Experiences and Prospects (Cultures transgéniques : expériences et perspectives)

Étude des National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine des États-Unis examinant un éventail de questions et d'opinions sur les répercussions économiques, agronomiques, en matière de santé, de salubrité et autres des cultures transgéniques et des aliments

Profil du secteur des semences

Rapport produit par la Table ronde sur la chaîne de valeur relativement au secteur des semences, décrivant ce qu'il est, comment il fonctionne et quels sont les intervenants

Libérer le potentiel de croissance des secteurs clés

Rapport du Conseil consultatif en matière de croissance économique mettant en lumière les principales perspectives dans le secteur de l'agriculture et de l'agroalimentaire, de même que les obstacles critiques

Rapport des Tables de stratégies économiques du Canada : Secteur Agroalimentaire  
Rapport analysant plus en profondeur des perspectives et défis précis pour le secteur agroalimentaire canadien, en particulier pour ce qui est de l'innovation et de la réforme de la réglementation afin de favoriser la croissance.

Le Canada : une nation d'innovateurs  
Rapport du gouvernement du Canada décrivant le programme d'innovation du gouvernement, une stratégie des plus importantes qui influe directement sur le secteur des semences comme centre d'innovation