

Enjeux et objectifs d'innovation dans le domaine des semences

Rapport sommaire de l'atelier de planification



Ottawa, les 26 et 27 octobre 2005



Ce rapport n'est qu'un compte-rendu des discussions. Nous le présenterons aux membres du Forum national sur les semences le 7 décembre 2005, à l'occasion de la rencontre qui nous aidera à décider des prochaines étapes et des prochains travaux du Forum. L'adoption de n'importe quelle de ces recommandations sera déterminée par le Forum.

L'atelier de consultation et de planification, organisé par le **Forum national sur les semences**, a rassemblé environ trente parties intéressées et personnes-ressources qu'ils discutent des besoins d'innovation et des enjeux touchant l'industrie des semences. Les points soulevés au cours des séances de remue-méninges du 26 octobre étaient de portée très large et très diversifiée mais plusieurs thèmes communs ont fait surface alors que les membres du groupe continuaient à partager leurs observations et leurs points de vue sur les besoins, les obstacles, les occasions et les enjeux particuliers aux végétaux à caractères nouveaux. Les membres du groupe ont aussi examiné les initiatives et les activités actuelles ou anticipées qui pourraient avoir des répercussions sur les innovations dans le secteur des semences. (Vous trouverez un survol des éléments clés de ces discussions à la fin de ce rapport).

Un petit groupe de participants de l'atelier se sont rencontrés le 27 octobre pour examiner les résultats des discussions de la veille et pour élaborer des recommandations à soumettre au Forum. Plus particulièrement, ce groupe a cherché à cerner des questions qui pourraient être réglées par le Forum et pourraient profiter de son rôle d'établissement de consensus et de son processus de groupe de travail. Les résultats de l'atelier de planification seront présentés au Forum national sur les semences lorsque ses membres se rencontreront à Winnipeg en début décembre. C'est à ce moment que le Forum déterminera s'il agira selon ces recommandations et le cas échéant, de quelle façon.

CONCLUSIONS

De tous les facteurs qui auront des répercussions sur l'innovation et la commercialisation dans le secteur des semences, on a déterminé que les éléments suivants étaient les plus critiques :

1. Climat propice à l'investissement

Afin de soutenir un climat propice à l'investissement pour le développement et l'adoption de plantes ayant des caractéristiques d'une plus grande valeur, nous devons établir des politiques et des règlements clairs, transparents et prévisibles. De plus, le système de règlements doit être crédible à l'échelle internationale et doit pouvoir s'adapter d'une manière rapide et appropriée alors que la science avance et que la demande des marchés varie. Afin de maintenir et d'améliorer le climat d'investissement pour l'amélioration génétique des plantes au Canada, les participants ont dit qu'il était important de protéger la propriété intellectuelle, de préserver l'identité et d'établir des lignes directrices plus claires sur les VCN; soit des lignes directrices qui permettent de mieux réagir aux véritables risques associés aux caractères nouveaux.

2. Rentabilité et partage des profits

Le rendement des investissements est clairement un facteur prédominant pour attirer les investisseurs à la recherche dans les secteurs privé et public. Les participants ont fait remarquer que les obstacles à l'innovation dans le secteur des semences comprennent aussi la répartition des risques et des profits entre les parties. Les producteurs de bétail et de végétaux ne peuvent pas évaluer la valeur des meilleures cultures et n'ont pas non plus les moyens financiers de se payer des produits innovateurs à moins que la production agricole ait une bonne marge de profit. Nous avons besoin que toute la chaîne participe à l'innovation continue, du phytogénéticien à l'utilisateur final. Cette innovation est nécessaire afin d'optimiser les profits d'une manière juste et raisonnable et que cela se reflète tant sur les investissements que sur la proportion de risques.

3. Infrastructure

Les ressources humaines et l'infrastructure physique sont essentielles au succès de l'innovation. Le Canada est en meilleure position que bien d'autres pays dans ce domaine, mais il a aussi quelques points faibles comme par exemple la réduction des investissements du secteur public dans la recherche, le vieillissement des installations et de l'équipement et l'effritement progressif du savoir-faire et des capacités de production de semences selon la méthode traditionnelle et en matière de physiologie des semences.

4. Attitude du public et éducation

L'attitude générale du public et son soutien pour les entrepreneurs ont aussi des répercussions sur l'innovation et la commercialisation et ce, dans tous les secteurs incluant les semences. De plus, la perception des usagers des avantages et des inconvénients probables des nouveaux processus ou produits influence grandement l'acceptation de ces processus ou produits par les marchés. Les préoccupations sanitaires et environnementales et perçues continueront de jouer un rôle important dans l'élaboration du cadre réglementaire sur la culture des plantes au Canada et la commercialisation des plantes à caractères nouveaux. On devra avoir un débat éclairé si l'on souhaite que ce cadre de travail stimule l'innovation tout en protégeant les consommateurs et l'environnement. Nous devons donc nous efforcer de mieux éduquer et informer le grand public et les acteurs du secteur des semences et de la chaîne de valeur à propos des risques et des avantages associés à la création et à l'adoption de ces végétaux ayant des caractères de plus grande valeur. Ce processus devrait comprendre l'amélioration du savoir et de la compréhension du système réglementaire actuel et les options futures dont les façons de mieux cerner et quantifier les risques et de modifier les normes réglementaires en se basant sur les différents niveaux de risques.

5. Stratégie de recherches

On doit absolument assurer la coordination des joueurs clés de l'industrie, des gouvernements et des universités pour réussir dans les domaines de la recherche et du

développement du secteur canadien des semences. Plusieurs participants à l'atelier ont indiqué la nécessité d'établir une stratégie nationale pour établir des objectifs prioritaires pour les secteurs privé et public.

OBJECTIFS PRIORITAIRES ET RECOMMANDATIONS

Le groupe principal effectue les recommandations suivantes en regard des conclusions élaborées précédemment :

1. Stratégie nationale de recherche

Il y a un consensus général que le secteur des semences et sa chaîne de valeur auraient tout avantage à élaborer une démarche plus précise et inclusive sur l'innovation. Cette responsabilité est très divisée mais le Forum national sur les semences pourrait stimuler et encourager le gouvernement à prendre la tête dans ce domaine. Nous recommandons donc que :

Le Forum national sur les semences offre au gouvernement fédéral son appui pour élaborer une stratégie nationale pour la recherche et le développement dans le secteur des semences. En attendant la création de cette stratégie, il offre de commenter les besoins de l'industrie des semences et de transmettre les questions prioritaires aux responsables d'activités et d'initiatives de planification comme les Consultations sur la science et l'innovation d'Agriculture et Agroalimentaire Canada.

2. Prospérité et partage des profits

Les participants à l'atelier sont convaincus que l'innovation dans le secteur des semences ne peut être soutenue sans la croissance des avantages dans la chaîne de valeur, représentant ainsi adéquatement l'investissement et le risque que chacun endosse. Ce qui nous préoccupe particulièrement en ce moment c'est la question du rendement des investissements dans le secteur de la production agricole primaire. Cependant, cette question dépasse le mandat du Forum et on ne s'accorde pas sur ce qu'un groupe de travail pourrait accomplir en ce moment. Mais, on recommande que :

Enjeux et objectifs d'innovation dans le domaine des semences

Rapport sommaire de l'atelier de planification



Ottawa, les 26 et 27 octobre 2005

Le Forum national sur les semences reconnaît l'importance du rendement continu des investissements tout le long de la chaîne de production. Voilà pourquoi il endosse le désir de bons règlements et politique gouvernementaux qui assureront que les avantages de l'innovation dans le secteur des semences seront partagés et ressentis partout dans toute la chaîne de valeur, du responsable de l'amélioration génétique des cultures aux producteurs de semences en passant par les cultivateurs et les éleveurs de bétail, les transformateurs et les usagers finaux.

3. Végétaux à caractères nouveaux (VCN)

Tous étaient d'accord que l'on devrait revoir les règlements sur les VCN afin de les clarifier et même de les modifier pour s'assurer qu'ils ne constituent pas un obstacle inutile à l'innovation et à la commercialisation, particulièrement en ce qui a trait aux caractères nouveaux résultant de techniques d'hybridation traditionnelles. On soutient le besoin de clarifier l'évaluation réglementaire individuelle des VCN pour les plantes à faible risque. On était aussi intéressé à l'idée de l'établissement d'un seul bureau responsable des VCN pour que les demandeurs n'aient pas à faire différentes demandes pour les aliments, les moulées et les évaluations environnementales. On recommande que :

Le Forum national sur les semences établit un groupe de travail pour trouver des façons d'améliorer le système réglementaire actuel sur les VCN pour qu'il soit plus facile à utiliser pour tous.

4. Présence adventive

Les participants étaient d'accord pour dire que les questions environnementales et sanitaires nécessitent des contrôles stricts des végétaux génétiquement modifiés qui n'ont pas encore été approuvés pour la culture au Canada. Cependant, même lorsque ces plantes ont été approuvées pour la culture au Canada ou dans d'autres pays, il est parfois difficile, voire impossible, d'empêcher de faibles niveaux de présence adventive. Les participants à l'atelier ont fait remarquer la nécessité pour le système réglementaire canadien de reconnaître cette

réalité et ont aussi exprimé leur volonté de travailler avec les ministères et les agences responsables pour évaluer les risques inévitables de faibles niveaux de mélange et pour élaborer des façons d'en tenir compte à l'intérieur des systèmes de règlements, d'amélioration génétique, de production et de gestion. Donc, on recommande que :

Le Forum national sur les semences établit un groupe de travail pour explorer les politiques réglementaires qui reconnaissent que les niveaux de risques associés à l'utilisation d'organismes génétiquement modifiés varient et que l'acceptation de très faibles niveaux de présence adventive serait peut-être nécessaire dans les systèmes canadiens de règlements et de gestion.

CONTEXTE DES DISCUSSIONS À L'ATELIER

Les éléments suivants résument certains des points clés soulevés par les participants individuels durant les séances des ateliers du 26 octobre dernier.

1. Besoins de l'industrie

- La clé du succès réside dans la combinaison d'investissements publics et privés. On a particulièrement besoin de plus de financement pour les premiers stades du développement et le travail de validation de concept.
- On doit absolument instaurer un climat favorable à l'innovation. Ce climat doit être ressenti partout, tant dans le domaine des affaires et au gouvernement, ainsi qu'au sein du système d'éducation du grand public.
- On ne peut souligner suffisamment l'importance de la distribution juste des avantages tout le long de la chaîne d'élaboration et de production. Tous les joueurs doivent en profiter afin de soutenir la prise de risques et l'innovation.
- On doit continuer à améliorer notre capacité à différencier et à ventiler la valeur des variétés au sein du système de la mise en marché et du transport.

L'existence conjointe de grains possédant des caractéristiques totalement différentes pour satisfaire différents marchés nécessite une coopération et une forte volonté pour que notre système fonctionne. La capacité de garantir la qualité de nos exportations est essentielle. Mais le système de transport doit aussi être adapté au marché intérieur. Certains changements sont donc nécessaires; par exemple, pourrait-on charger et sceller les conteneurs de cultures spéciales?

- On ne dispose pas de suffisamment de ressources pour tout faire. Le Canada a besoin d'une stratégie nationale de recherche et de développement sur les processus et les produits biologiques. Une telle stratégie permettrait d'établir des objectifs et de reconnaître et de réagir aux obstacles. Les gouvernements, les universités et le secteur privé doivent participer à cette stratégie.
- Les outils de protection de la propriété intellectuelle sont essentiels, incluant une politique sur l'attribution de brevets aux organismes vivants.
- Les phytogénéticiens et ceux qui investissent dans l'innovation des cultures ont besoin d'un environnement réglementaire prévisible qui est crédible et compatible à l'échelle internationale.
- On doit avoir des regroupements de producteurs spécialisés, de transformateurs et de représentants du secteur des semences qui travaillent avec le gouvernement pour que les règlements et les systèmes de certification correspondent au consensus général sur les règlements et les garanties qui devraient être offertes. Nous devrions nous regrouper et parler d'une seule voix lorsqu'il est question d'allusions à la santé et d'autres appuis promotionnels.
- Les processus réglementaires touchant l'innovation, ainsi que la surveillance de la production et de l'utilisation des nouvelles semences, doivent être basés sur le risque. Nous n'avons pas besoin de règlements coûteux s'il n'y a pas de véritables risques.

- Le système réglementaire doit pouvoir s'adapter au changement (culture à créneaux, marchés émergents).
- En plus de la question de l'argent, nous avons besoin de gens, d'installations, d'équipement et d'un accès au matériel végétal. On a remarqué une certaine érosion du financement du secteur public dans la recherche et l'élaboration des nouveaux concepts jusqu'à l'étape de la mise en marché.
- L'industrie doit mettre à profit les restes de ses cultures et ses sous-produits et planifier en tenant compte de toute la plante, par exemple en extrayant la valeur de la paille, les enveloppes, etc. Ceci pourrait faire augmenter le profit tout au long de la chaîne de valeur.
- Le Canada doit rester compétitif dans les marchés actuels tout en tentant d'élaborer des caractères de plus grande valeur pour les nouveaux marchés. Les efforts d'innovation doivent viser le renouvellement de notre production actuelle (par exemple en améliorant les caractères ajoutés et en augmentant la valeur des anciennes cultures) tout en élaborant de nouveaux produits et processus.
- On doit éduquer les producteurs sur les marchés afin qu'ils comprennent les conséquences de fuites fortuites de nouvelles variétés dans les variétés courantes.

2. Obstacles et occasions

- Le système de récompenses pour l'amélioration des plantes n'est pas optimal. La publication de documents tend à être plus valorisée que l'attribution de brevets dans les secteurs public et universitaire. Il existe différents systèmes de récompenses pour les phytogénéticiens des différentes universités, pour Agriculture et Agroalimentaire Canada et pour les compagnies privées.
- Le système réglementaire actuel est perçu comme un obstacle et une occasion. Certaines lacunes mentionnées comprenaient le manque d'harmonisation (entre les règlements intérieurs et

Enjeux et objectifs d'innovation dans le domaine des semences

Rapport sommaire de l'atelier de planification



Ottawa, les 26 et 27 octobre 2005

internationaux), le manque de clarté (comme la définition des végétaux à caractères nouveaux, les règlements sur la production confinée de produits pharmaceutiques), le manque de communication avec les décideurs et l'exécution inégale. D'un autre côté, un système réglementaire sur les végétaux à caractères nouveaux fortement basé sur la science est un avantage pour la mise en marché. Le système de la préservation de l'identité du Canada est généralement efficace pour protéger et trier la valeur des cultures bien que certaines questions, toujours pas réglées, aient été mentionnées en ce qui a trait aux poursuites, à la responsabilité civile et aux actions coercitives.

- Les avis divergeaient quant à la position que devrait occuper le système réglementaire du Canada sur la scène internationale. La plupart des participants croient que la confiance que l'on porte au système réglementaire actuel est un avantage à exploiter sur les marchés internationaux. Certains croient que l'on perd trop de temps à essayer d'avoir un système canadien unique pour superviser les allusions à la santé alors que l'on devrait simplement suivre le système états-unien. D'autres ont dit que d'harmoniser nos règlements avec ceux des États-Unis ne ferait que nous nuire dans notre commercialisation du Canada dans d'autres marchés. Certains trouvent que le système réglementaire est trop axé vers l'exportation ce qui empêche les producteurs de profiter des occasions d'affaires sur le marché intérieur (par exemple de l'industrie boulangère).
- On a l'occasion de concurrencer les marchés en misant sur la qualité de nos produits plutôt que sur la quantité.
- Des entreprises communes avec d'autres pays (comme la Chine) valent la peine d'être évaluées.
- La législation sur les espèces envahissantes risque d'être un obstacle à l'importation des plantes nécessaires à l'amélioration génétique.

- Selon certains, les lois et les règlements de Santé Canada ne soutiennent pas l'élaboration d'aliments fonctionnels, de nutraceutiques ou de produits biopharmaceutiques.
- Le manque de connaissances et d'acceptation des biotechnologies crée un obstacle que l'on doit surmonter par l'éducation du public.
- Le système de certification des semences peut être un obstacle ou une occasion tout dépendant à quel point le système fonctionne bien et s'adapte à nos besoins changeants. Le système actuel est basé sur l'inspection sur le terrain et il doit changer pour mieux répondre aux besoins des usagers.

3. Végétaux à caractères nouveaux (VCN)

- La définition des VCN doit être plus claire.
- Les règlements sur les VCN nous nuisent mais ne constituent pas un obstacle pour les plus grandes compagnies. Cependant, les plus petites compagnies sont plus dérangées par les déclencheurs réglementaires qui les obligent à soumettre des résultats de tests et d'autres renseignements.
- La nouveauté est présentement définie selon les éléments présents au Canada, mais puisque les phytogénéticiens utilisent fréquemment du matériel génétique venant de l'extérieur du pays, certains trouvent que cette définition est problématique. On a suggéré de changer le règlement pour qu'il stipule « une échelle acceptable pour l'espèce » plutôt que « espèces au Canada ».
- Les Comités de recommandations des variétés pourraient avoir des connaissances qui aideraient à déterminer lorsqu'il s'agit d'un caractère nouveau. Ils pourraient assumer un rôle de conseiller sur le règlement sur les déclencheurs réglementaires pour les VCN.
- On devrait faire la différence entre les organismes génétiquement modifiés et les VCN créés d'autres façons et les voir d'un autre œil. Par exemple, ces

VCN devraient être soumis à de différents déclencheurs réglementaires que ceux qui ont été génétiquement modifiés.

- La souplesse d'agir cas par cas en vertu du règlement actuel comporte des avantages mais aussi de nombreuses fausses impressions et données inconnues. Si les règlements sont trop laxistes en ce qui a trait aux innovations à faible risque, la nécessité de fournir des données découragera l'innovation. L'existence de différentes évaluations pour la sécurité des aliments, des moules et des risques pour l'environnement ajoute à la complexité du fardeau administratif.
- Les opinions varient à savoir si les règlements canadiens sur les VCN devraient être indépendants ou s'ils devraient être harmonisés ou synchronisés à l'échelle internationale.
- La sécurité est, comme il se doit, un élément directeur dans les règlements sur les VCN. L'éducation et la protection des consommateurs sont aussi importantes (les consommateurs doivent obtenir la marchandise qu'ils ont choisi d'acheter). Nous devons sensibiliser les phytogénéticiens, les cultivateurs et les producteurs afin qu'ils coopèrent. Nous avons aussi besoin de sérieusement exécuter les règlements en cas de fuites sur des « croisements non approuvés ». Du même coup, il est pratiquement impossible de complètement bloquer la présence adventive et le système réglementaire doit prendre le tout en compte en ce qui a trait aux « croisements approuvés ».

4. Activités et initiatives réglementaires et politiques à venir

Voici une liste des prochaines activités et initiatives sur les règlements et les politiques :

- Consultations sur la science et l'innovation d'Agriculture et Agroalimentaire Canada (en cours)
- Coexistence entre filières de production agricole organisée à Montpellier en France en novembre 2005

- Conférence sur la coexistence des cultures de la Commission canadienne du blé en novembre 2006
- Négociations de l'Organisation mondiale du commerce à la conférence ministérielle de Hong Kong en décembre 2005
- Renouvellement de la Stratégie canadienne en matière de biotechnologie
- Projet de réglementation sur l'enregistrement des variétés de l'Agence canadienne d'inspection des aliments en mars 2006
- Réorganisation du *Prairie Registration Recommending Committee for Grain* en février 2006
- Conférence nationale sur l'économie basée sur les bioproduits et produits d'origine biologique d'Industrie Canada en 2006
- Révision de la Loi sur les grains du Canada
- Rencontre sur les protocoles sur la sécurité biologique au Brésil en 2006
- Révision de la Commission canadienne des grains (bientôt)