

FR

FR

FR



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 15.4.2011
COM(2011) 214 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur les répercussions socioéconomiques de la culture d'OGM établi sur la base des contributions des États membres, conformément à la demande formulée dans les conclusions du Conseil «Environnement» de décembre 2008

{SEC(2011) 481 final}

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur les répercussions socioéconomiques de la culture d'OGM établi sur la base des contributions des États membres, conformément à la demande formulée dans les conclusions du Conseil «Environnement» de décembre 2008

La directive 2001/18/CE¹ relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés (OGM) dans l'environnement prévoit que la Commission présente, après trois ans, un rapport sur sa mise en œuvre, ainsi qu'une évaluation des répercussions socioéconomiques des disséminations volontaires et de la mise sur le marché d'OGM. Lorsqu'elle a présenté son rapport de 2004, la Commission a constaté que les données concrètes étaient insuffisantes pour établir une telle évaluation.

En décembre 2008, le Conseil a invité la Commission et les États membres à réexaminer la question. La Commission a par conséquent consulté les États membres, au moyen d'un questionnaire, sur les répercussions socioéconomiques de la culture d'OGM.

Les États membres étaient invités:

- à rendre compte *ex post* de l'incidence socioéconomique des OGM cultivés sur leur territoire;
- à évaluer *ex ante* les répercussions socioéconomiques possibles de la culture future d'OGM.

Tous les États membres ont répondu, à l'exception de deux d'entre eux (BG, IT²). Alors que tous les autres États membres ont étudié les répercussions de la culture d'OGM, la Lituanie (LT) ne s'est intéressée qu'à l'incidence des OGM dans les denrées alimentaires et les aliments pour animaux. La Norvège (NO) et certaines parties prenantes ont également participé à la consultation.

Les États membres ont insisté sur le fait que leur contribution était une synthèse des opinions d'organismes publics et de parties prenantes et qu'elle ne préjugait en rien d'une prise de position politique ultérieure.

Une synthèse non exhaustive des contributions individuelles des États membres figure dans le document de travail des services de la Commission accompagnant le présent rapport. Toutes les contributions reçues sont disponibles dans leur intégralité sur le site Internet de la Commission³.

¹ JO L 106 du 17.4.2001, p. 1.

² Liste d'acronymes des États membres: <http://publications.europa.eu/code/fr/fr-370100.htm>

³ http://ec.europa.eu/food/food/biotechnology/index_en.htm.

1. RESULTATS DE LA CONSULTATION

1.1. Sources des données

Un questionnaire indicatif a été fourni pour aider les États membres à formuler leurs observations. Ce questionnaire était articulé autour des thématiques suivantes:

- 1) les répercussions économiques et sociales;
- 2) la compatibilité avec une agriculture durable;
- 3) l'incidence environnementale;
- 4) les autres répercussions.

Dix-huit États membres ont utilisé le questionnaire indicatif pour faire leur rapport. Les États membres avaient aussi la possibilité d'envoyer leurs contributions sous d'autres formes.

D'après les contributions reçues, la majorité des États membres ont eu recours à des consultations formelles de parties prenantes et d'institutions nationales pour établir leur réponse. Il convient toutefois de souligner que les taux de réponse étaient relativement variables et que, sur l'ensemble des parties prenantes, toutes n'ont pas contribué dans la même mesure. D'ailleurs, six États membres⁴ ont expressément regretté que leur contribution ne couvre qu'une fraction des parties concernées au niveau national.

Les réponses aux consultations nationales émanaient notamment de ministères, d'autorités régionales, de fédérations professionnelles, d'entreprises, d'organisations non gouvernementales (ONG), de centres de recherche et de particuliers. Ces contributions ont été transmises à la Commission sous différentes formes et consistaient soit en une compilation d'opinions synthétisées par une autorité compétente nationale, soit en un ensemble de réponses de différentes parties prenantes, rassemblées et transmises dans leur intégralité directement à la Commission.

Les données fournies par les États membres provenaient d'un grand nombre de sources, parmi lesquelles des études ayant fait l'objet d'une évaluation collégiale, des sondages d'opinion, des essais sur le terrain, les résultats de contrôles réalisés au niveau national, l'élaboration et l'analyse de scénarios ou encore des hypothèses de parties prenantes et de particuliers.

D'après les contributions, seuls sept États membres⁵ cultivent ou ont déjà cultivé du maïs MON 810 résistant à des insectes (Bt) à des fins commerciales. La Roumanie cultivait du soja résistant aux herbicides (RH) avant d'adhérer à l'Union européenne et la culture de la pomme de terre génétiquement modifiée Amflora a commencé dans trois États membres⁶.

⁴ BE, CZ, ES, PL, RO, UK.

⁵ CZ, DE, ES, FR, PT, RO, SK.

⁶ CZ, DE, SE.

1.2. Analyse des réponses

En analysant les contributions des États membres, de la Norvège et des parties prenantes, la Commission a relevé les principaux éléments exposés ci-après.

- La perception de la signification et de la portée de la dimension socioéconomique de la culture d’OGM varie considérablement parmi les États membres et les parties prenantes. Le questionnaire a permis d’encadrer la réflexion, mais plusieurs répondants ont regretté que les termes, les indicateurs et la base de comparaison (secteurs conventionnel et/ou biologique) n’aient pas été clairement définis. Plusieurs thèmes supplémentaires ont été suggérés, comme l’éthique, dont la signification et la portée sont sujettes à différentes interprétations (certains y incluent la valeur ajoutée des OGM pour l’ensemble de la société ou l’incidence sur les pays tiers, par exemple).
- De nombreuses contributions se sont limitées à une simple énumération des diverses opinions représentées au niveau national sur la culture d’OGM, transmises à la Commission par les États membres sans filtrage ni analyse préalable au regard de leur pertinence ou de leur qualité. Il était donc difficile, voire souvent impossible, de dégager des positions ou des tendances claires à l’échelle nationale ou européenne et d’en faire état de manière pertinente sur le plan statistique.
- En général, les contributions indiquent des opinions polarisées, fondées sur une connaissance factuelle restreinte du contexte européen et influencées par la position initiale, favorable ou défavorable, des contributeurs vis-à-vis de la culture de plantes Bt et RH en Europe et dans le monde. Du champ à l’assiette, le débat se concentre sur la coexistence des cultures OGM et des cultures conventionnelles et/ou biologiques (contrôle de la présence accidentelle d’OGM dans les champs avoisinants, contraintes de la ségrégation des produits OGM et non OGM le long de la chaîne alimentaire humaine et animale, choix du consommateur), l’incidence sur la biodiversité, la modification des pratiques agricoles et la qualité marchande des produits; sur presque toutes ces questions, les opinions sont très contrastées.
- Tous les points soulevés dans le questionnaire ont été abordés dans les réponses, bien que les commentaires se soient largement focalisés sur les répercussions économiques et sociales de la culture d’OGM aux premiers stades de la chaîne d’approvisionnement alimentaire (production de semences, culture, apiculture et élevage).
- Les ouvrages et études scientifiques sur lesquels les contributeurs se sont appuyés traitent principalement des répercussions économiques de la culture d’OGM à l’échelle des exploitations. On remarque que les répondants ont généralement étayé leurs estimations des incidences possibles de la culture de plantes transgéniques par des extrapolations de textes et d’expériences de pays tiers, tandis que dans les États membres cultivant des OGM, ils se sont aussi appuyés sur des études *ex post* réalisées sur leur propre territoire. Les résultats de ces études nationales sont les suivants:
 - les rendements du maïs Bt augmenteraient dans les régions infestées de pyrales; l’Espagne cite une étude menée par le Centre commun de

recherche (CCR)⁷ démontrant que, dans certaines provinces espagnoles infestées de parasites, les exploitants cultivant du maïs Bt ont enregistré, sur trois ans, un rendement moyen supérieur à celui d'exploitants conventionnels (jusqu'à 11,8 % de plus dans la province de Saragosse⁸) ainsi qu'un accroissement de leur marge brute; le Portugal⁹, la Roumanie¹⁰ et la République tchèque¹¹ ont également fait état de hausses du rendement moyen comprises entre 7 et 12,5 % du fait de la culture de maïs Bt;

- la Roumanie a indiqué que le soja RH cultivé sur le territoire national jusqu'en 2007 générait des gains de rendement de 31 % en moyenne¹².
- D'autres répercussions socioéconomiques sur le reste de la chaîne d'approvisionnement et la société dans son ensemble (transports, assurances, industrie alimentaire, laboratoires d'essais, emploi/modèles de travail, activités administratives, choix des consommateurs, par exemple) ont aussi été largement commentées dans les contributions des États membres, qu'ils cultivent ou non des OGM. Les opinions exprimées sont toutefois peu étayées d'un point de vue scientifique et statistique.
- Les contributions de l'Autriche, de la Belgique, de l'Allemagne, de la France, des Pays-Bas et du Royaume-Uni comprenaient des suggestions détaillées sur l'opportunité et la manière d'analyser les facteurs socioéconomiques et de les prendre en compte dans la gestion de la culture d'OGM en Europe. Plusieurs États membres ont également fait référence à la législation et à l'expérience de la Norvège en ce qui concerne l'analyse d'éléments socioéconomiques dans l'autorisation d'OGM.
- Il a également été souligné dans de nombreuses contributions que les questions éthiques, d'autres politiques européennes (marché intérieur, politique agricole commune, protection de l'environnement) ainsi que les possibilités et contraintes juridiques au niveau international (en particulier en ce qui concerne la compatibilité avec les accords de l'OMC et le protocole de Cartagena sur la biosécurité) devraient être prises en considération dans l'évaluation des facteurs socioéconomiques, si ce principe était appliqué à l'avenir.

⁷ Gomez-Barbero *et al.* (2008). *Bt corn in Spain—the performance of the EU's first GM crop*. *Nature Biotechnology* 26, 384-386.

⁸ Ces rendements supérieurs n'étaient statistiquement significatifs que pour une des trois provinces étudiées.

⁹ Brookes, G. (2008). *The impact of using GM insect resistant maize in Europe since 1998*. *International Journal of Biotechnology* 10 (2/3), 148-166

¹⁰ Brookes, G., and Barfoot, P. (2009). *Global impact of biotech crops: Income and production effects 1996-2007*. *AgBioForum*, 12(2), 184-208.

¹¹ Enquête de la République tchèque auprès des exploitants cultivant du maïs MON810.

¹² Brookes, G. (2005a). *The farm-level impact of herbicide-tolerant soybean in Romania*. *AgBioForum*. 8, 235-241.

2. ÉLÉMENTS SUPPLÉMENTAIRES SUR LES DIMENSIONS SOCIOÉCONOMIQUES DES OGM

Avant et pendant le processus de consultation résumé dans le présent rapport, la Commission a dressé le bilan des connaissances sur les dimensions socioéconomiques de la culture d'OGM en Europe et dans le monde en s'appuyant sur différentes sources, dont des programmes de recherche européens et internationaux et des publications scientifiques.

2.1. Dimensions socioéconomiques de la culture d'OGM dans les pays tiers

Étant donné que, au niveau mondial, la culture de plantes transgéniques est très majoritairement pratiquée en dehors de l'Union européenne, les services de la Commission ont rassemblé et analysé les ouvrages scientifiques internationaux actuels portant sur les dimensions économiques et sociales de la culture d'OGM. Le recueil des publications étudiées par la Commission est disponible dans le document de travail qui accompagne le présent rapport.

D'après ces sources, de nombreuses études d'impact ont été réalisées pour les principaux types de plants transgéniques disponibles (Bt et RH). Les études sur les incidences au niveau des exploitations sont les plus abondantes; elles sont généralement fondées sur des enquêtes par sondage menées auprès d'exploitants dans des pays développés et des pays en développement.

Dans ces pays, il apparaît en général de manière probante que les plantes Bt actuellement commercialisées peuvent apporter un avantage économique aux exploitants, puisqu'elles réduisent les besoins en insecticides et/ou augmentent les rendements; l'ampleur des bénéfices varie toutefois selon les régions et les années (suivant l'importance de la pression des insectes ravageurs). Les avantages relatifs des plantes Bt pour les petits exploitants semblent être égaux ou supérieurs à ceux des plus grands exploitants.

Les plantes RH sont généralement cultivées par de grands exploitants. De nombreuses études indiquent une différence de rendement faible, voire nulle, entre le soja RH et le soja conventionnel (à quelques exceptions près, par exemple lorsque les méthodes classiques de contrôle des adventices ont été particulièrement inefficaces, comme dans le cas du soja conventionnel en Roumanie). Globalement, la technologie RH réduit le coût de production, mais le surcoût des semences RH atténue, voire annule l'effet sur la marge brute des exploitants (études réalisées aux États-Unis et au Canada). L'adoption rapide de la technologie RH par les exploitants n'est pas liée à son incidence sur les revenus de l'exploitation mais à l'amélioration du contrôle des adventices, à la simplification de la gestion des cultures, à une facilitation des pratiques de non-labour et à une hausse des revenus extra-agricoles des exploitants du fait de gains de temps. Toutefois, dans certains cas (Argentine), le prix moins élevé des semences de soja RH a des effets positifs sur la marge brute des exploitants.

Les études sur les effets micro-économiques plus larges dans les pays en développement (incidences sur les agriculteurs n'adoptant pas la technologie RH, l'emploi rural, la pauvreté et le revenu des ménages) sont très rares (quelques études de cas en Inde).

Au niveau macro-économique, les études sectorielles consacrées à l'ampleur des incidences économiques de la culture de plantes transgéniques et à leur répartition entre les agents économiques de la chaîne d'approvisionnement (semenciers, agriculteurs cultivant des OGM et agriculteurs n'en cultivant pas, fabricants de denrées alimentaires et d'aliments pour animaux, consommateurs) sont moins nombreuses que les analyses sur les conséquences pour les exploitations. Les études sectorielles sont basées sur la modélisation économique, et leurs résultats sont très variables du fait des paramètres de modélisation. Le surcoût des semences transgéniques est un des facteurs déterminants de la répartition des richesses créées par les plantes génétiquement modifiées entre les différents acteurs de la chaîne d'approvisionnement.

Enfin, peu d'analyses économiques *ex ante* ont été réalisées sur les plantes transgéniques de nouvelle génération qui ne sont pas encore sur le marché (plantes résistant à la sécheresse, plantes enrichies en nutriments). Il est probable qu'en raison des caractéristiques de ces plantes, des méthodes différentes doivent être élaborées pour permettre une évaluation des incidences économiques et sociales.

En conclusion, les analyses économiques fournissent un bon aperçu des répercussions économiques pour les exploitants agricoles à l'échelle mondiale, tandis que les incidences sociales restent moins bien connues.

Il convient d'améliorer les méthodes de mesure des incidences économiques; dans le cas de l'UE, des méthodes d'évaluation *ex ante* seraient particulièrement importantes. Les limites actuelles résultent principalement du faible nombre d'agriculteurs couvert par les enquêtes, de l'utilisation de méthodes lacunaires fondées sur les coûts au lieu d'analyses économétriques plus complexes et du manque d'études sur les incidences microéconomiques plus larges. Les études d'impact en amont (secteur des semences) et en aval (denrées alimentaires/aliments pour animaux/consommateurs) de l'exploitation sont rares. Il en va de même des modalités de ségrégation (étiquetage-règles de coexistence). Le cadre méthodologique doit être amélioré pour traiter ces questions.

2.2. Programmes de recherche financés par l'UE consacrés aux dimensions socioéconomiques de la culture d'OGM

La Commission finance des programmes de recherche sur les OGM depuis plus de dix ans dans le contexte des cinquième et sixième programmes-cadres pour la recherche¹³. Certains de ces projets sont particulièrement pertinents concernant l'évaluation des incidences socioéconomiques de la culture d'OGM dans l'Union européenne.

- *Résultats et perspectives concernant la coexistence et la traçabilité des filières OGM et non OGM (CO-EXTRA – 2005-2009)*¹⁴

¹³ Pour plus de détails, consulter le recueil des conclusions de la recherche financée par l'UE sur les cultures génétiquement modifiées [«A decade of EU-funded GMO research (2001-2010)»] ftp://ftp.cordis.europa.eu/pub/fp7/kbbe/docs/a-decade-of-eu-funded-gmo-research_en.pdf.

¹⁴ <http://www.coextra.eu/>

Le projet CO-EXTRA s'est intéressé à la question de la coexistence des filières OGM et non OGM dans sa globalité, de la production des semences aux rayonnages des détaillants. Les conclusions les plus pertinentes dégagées en rapport avec les répercussions socioéconomiques sont les suivantes:

- grâce à des mesures techniques, une coexistence au seuil d'étiquetage de 0,9 % pour le maïs hybride pourrait être réalisable à long terme, à condition que les lots de semences soient suffisamment purs;
 - la coexistence entre champs OGM et non OGM est jugée faisable mais fortement dépendante des conditions et pratiques environnementales locales;
 - la coexistence dans la chaîne d'approvisionnement est jugée possible, sous réserve d'une organisation appropriée qui engendre des coûts spécifiques liés au maintien de la ségrégation des filières de l'exploitation à l'usine de transformation, à la réalisation d'analyses ainsi qu'au maintien de la traçabilité du produit;
 - pour ce qui est de l'attitude des consommateurs à l'égard de l'étiquetage des OGM, entre 40 et 70 % des consommateurs des pays étudiés souhaitaient pouvoir choisir d'acheter et de consommer ou non des aliments contenant des OGM.
- *Introduction durable de plantes OGM dans l'agriculture européenne (SIGMEA – 2004-2007)*¹⁵

Le projet SIGMEA consistait à créer un cadre sur une base scientifique pour informer les pouvoirs publics au sujet des mesures de coexistence et de traçabilité appropriées en matière de culture transgénique.

Le projet a notamment permis d'élaborer un modèle qualitatif multicritères pour l'évaluation des incidences écologiques et économiques.

D'une manière générale, les résultats obtenus montrent que les coûts de la coexistence dépendent du contexte agricole (paysages, systèmes de culture, climat, pratiques), de la proportion de plants transgéniques sur la superficie agricole utilisée (SAU) et de la volonté de coopération des agriculteurs. Les études menées dans le cadre de SIGMEA démontrent en outre que l'aspect économique et la pertinence des différentes mesures sont principalement déterminés par la répartition spatio-temporelle des champs et des cultures, ce qui indique qu'il conviendrait d'instituer des mesures de gestion de la coexistence aussi souples que possible, fondées sur des informations locales sur les caractéristiques des champs, alors que les autorités régionales et nationales ne formulent que des orientations et des règles générales.

¹⁵ <http://sigmea.group.shef.ac.uk/>

- Les Européens achètent-ils des aliments contenant des OGM? (CONSUMERCHOICE – 2006-2008)¹⁶

Le projet CONSUMERCHOICE visait, entre autres, à comparer l'attitude observée des consommateurs de dix États membres¹⁷ face aux aliments OGM, ainsi que leur comportement d'achat effectif quand ils avaient le choix entre des produits avec ou sans OGM. Les conclusions sont les suivantes:

- les réponses données par les consommateurs à un questionnaire sur les aliments OGM ne sont pas une indication fiable de ce qu'ils achètent réellement;
- les Européens achètent des aliments OGM quand ils sont disponibles en rayon.

3. PROCHAINES ETAPES

Les contributions fournies par les États membres ont été utiles en ce qu'elles ont permis de clarifier où il existe déjà des données statistiquement pertinentes sur les répercussions socioéconomiques de la culture d'OGM en Europe (principalement sur les incidences économiques sur l'agriculture). Des faits et statistiques spécifiques au contexte européen manquent cependant pour étayer les opinions exprimées par les répondants. Il ressort donc des contributions que, pour l'heure, les répercussions socioéconomiques actuelles ou futures de la culture d'OGM en Europe, à tous les stades de la chaîne alimentaire et dans l'ensemble de la société, ne sont souvent pas analysées de manière objective.

Sur la base de ces considérations, la Commission a jugé que, dans le présent rapport, il serait inapproprié d'effectuer une analyse plus ciblée des aspects particuliers examinés dans les contributions individuelles des États membres.

Néanmoins, la Commission est d'avis qu'il convient d'approfondir les débats sur ce sujet sensible pour passer d'opinions polarisées à des positions plus concrètes et plus objectives. Elle suggère donc de regrouper les principales conclusions de cette consultation avec celles d'autres initiatives sur les répercussions socioéconomiques des OGM (par exemple des recherches dans le contexte du sixième programme-cadre pour la recherche et, le cas échéant, des observations des pays tiers) et d'engager à l'échelon européen, en s'appuyant sur un socle scientifique solide, une réflexion en profondeur, dans le but:

- de définir un ensemble de facteurs fiables permettant de cerner correctement les conséquences socioéconomiques *ex ante* et *ex post* réelles de la culture d'OGM, de la production de semences à l'assiette du consommateur dans toute l'Union européenne. Il importe d'élaborer un cadre méthodologique pour déterminer les indicateurs socioéconomiques précis à surveiller sur le long terme et les règles appropriées en matière de collecte de données. Le groupe de parties consultées devrait comprendre l'ensemble des acteurs réglementaires et

¹⁶ <http://www.kcl.ac.uk/schools/biohealth/research/nutritional/consumerchoice>
¹⁷ CZ, DE, EE, EL, ES, NL, PL, SE, SI, UK.

économiques de la chaîne d’approvisionnement, ainsi que la société dans son ensemble;

- d’explorer différentes pistes qui permettraient de tirer parti de la meilleure compréhension de ces facteurs socioéconomiques multidimensionnels dans le contexte de la gestion de la culture d’OGM dans l’Union européenne. L’expertise des États membres ayant déjà commencé à étudier ces aspects devrait être prise en considération.

Ce processus de réflexion devrait être mis en place et réalisé conjointement par les États membres et la Commission. Il convient également d’y associer activement les parties prenantes, afin d’en garantir le succès.

ANNEXE

Informations générales sur la culture d'OGM dans les 27 États membres de l'UE

	Culture commerciale d'OGM	Événements	Surface cultivée (maïs Bt – 2008)	Clause de sauvegarde	Mesures de coexistence (depuis avril 2009)
AT	Non		0	Maïs-Pomme de terre	Oui
BE	Non		0	Non	Oui
BG	Non		0	Non	Non
CY	Non		0	Non	Non
CZ	Oui	Maïs Bt Pomme de terre féculière	8 400 ha	Non	Oui
DE	Oui jusqu'en 2008	Maïs Bt Pomme de terre féculière	3 371 ha	Maïs	Oui
DK	Non		0	Non	Oui
EE	Non		0	Non	Non
EL	Non		0	Maïs	Non
ES	Oui	Maïs Bt	79 269 ha	Non	Non
FI	Non		0	Non	Non
FR	Oui jusqu'en 2007	Maïs Bt	0	Maïs	Oui
HU	Non		0	Maïs-Pomme de terre	Oui
IE	Non		0	Non	Non
IT	Non		0	Non	Non
LT	Non		0	Non	Oui
LU	Non		0	Maïs-Pomme de terre	Oui
LV	Non		0	Non	Oui
MT	Non		0	Non	Non
NL	Non		0	Non	Oui
PL	Aucune information officielle		0	Non	Non
PT	Oui	Maïs Bt	4 851 ha (surface enregistrée jusqu'en juillet 2008)	Non	Oui
RO	Oui	Maïs Bt Soja jusqu'en 2007	7 146 ha	Non	Oui
SI	Non		0	Non	Non
SK	Oui	Maïs Bt	1 940 ha	Non	Oui
SE	Oui	Pomme de terre féculière	0	Non	Oui
UK	Non		0	Non	Non

Des informations plus complètes sont disponibles dans le rapport publié le 2 avril 2009 par la Commission sur la coexistence des cultures génétiquement modifiées et des cultures conventionnelles et biologiques (http://ec.europa.eu/agriculture/gmo/coexistence/index_en.htm).