Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Doc. 12531
25 février 2011

Les organismes génétiquement modifiés: une solution pour l'avenir?

Rapport[1]
Commission de l'environnement, de l'agriculture et des questions territoriales
Rapporteur: M. Jean-François LE GRAND, France, Groupe du Parti populaire européen (PPE/DC)

Résumé

S'il est vrai que, au niveau mondial, certains pays non membres du Conseil de l'Europe autorisent largement et sans contrainte les organismes génétiquement modifiés (OGM), les pays membres de l'Union européenne, quant à eux, fondent leur politique sur le principe de précaution avec un cadre réglementaire très strict.

Toutefois la première question qui se pose est de savoir quel est l'impact des OGM sur le plan économique et, surtout, sur le plan de la santé et de l'environnement.

L'Assemblée parlementaire constate qu'il existe encore des différences entre les opposants et les promoteurs des OGM, même si on observe des évolutions dans les législations et les procédures nationales.

Dans son souci constant de la protection de l'environnement et du droit de chaque citoyen de vivre dans un environnement sain, et face à l'incertitude scientifique quant aux conséquences de l'utilisation des OGM, l'Assemblée recommande aux Etats membres et non membres du Conseil de l'Europe d'encadrer et d'harmoniser leurs politiques dans les domaines de l'information, de la consultation et de la participation du public en ce qui concerne l'avenir des OGM, et de mettre en place un guide des bonnes pratiques agricoles en ce qui concerne la production et l'utilisation des OGM.

Elle rappelle également la nécessité de veiller à ce que les études et les expertises concernant la problématique des OGM soient effectuées en toute indépendance et transparence.

1. 2011 - Commission permanente de mars

Sommaire **Page**

A. Projet de résolution 3
B. Exposé des motifs, par M. Le Grand, rapporteur 5
1. Introduction 5
2. Politiques et législations en matière d'OGM: une diversité d'approches et de solutions 5
3. Problèmes soulevés par les OGM 6
4. Les OGM – une réponse possible aux besoins alimentaires 7
5. L'actualité du dossier des OGM – aspects juridiques 7
6. L'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) 8
7. Vers une politique paneuropéenne sur l'utilisation d'OGM à des fins agricoles et commerciales? 8

A. Projet de résolution[2]

1. L'utilisation des organismes génétiquement modifiés (OGM) en agriculture continue à faire l'objet de débats, d'autant que cette question n'est pas traitée de façon identique selon les pays.

2. L'Assemblée parlementaire constate que les approches et les solutions politiques et juridiques sont diverses, variant de l'approche américaine fondée sur «l'équivalence en substances» à l'approche européenne qui repose sur le principe de précaution.

3. L'Assemblée se réfère également aux normes et traités internationaux tels que le Protocole de Carthagène sur la biosécurité, le Codex Alimentarius et la Convention d'Aarhus ainsi qu'à sa Résolution 1419 (2005) relative aux OGM.

4. L'introduction d'OGM peut entraver la faculté d'adaptation des espèces et perturber les relations entre elles, modifiant ainsi l'équilibre naturel des écosystèmes.

5. Les OGM peuvent également entraîner des risques sur le plan sanitaire, environnemental et économique. Il est par conséquent important de bien étudier l'impact de la coexistence des différents modes de culture (OGM, traditionnel, agrobiologique).

6. Certains experts soulignent cependant que le développement des OGM et des plantes génétiquement modifiées permettrait de contribuer à développer une agriculture compétitive, innovante et durable et de protéger l'environnement. Ils estiment également que les OGM pourraient, dans une certaine mesure, favoriser l'essor de l'économie verte.

7. L'Assemblée constate toutefois que les risques liés aux OGM dans l'agroalimentaire sont nombreux et graves et elle attire l'attention sur la nécessité d'une utilisation responsable et appropriée de la technologie du génie génétique permettant d'accroître la productivité agricole dans le monde.

8. L'Assemblée est consciente qu'il existe encore beaucoup d'incertitudes quant aux conséquences du transfert horizontal par des virus, de matériaux génétiques provenant des cultures d'OGM.

9. Toutefois, il est clair que les changements climatiques menacent de plus en plus la production agricole en raison de la hausse des températures, des changements dans les cycles de pluies, et des inondations et des sécheresses plus fréquentes et les OGM pourraient, ainsi, dans une certaine mesure, être un moyen de lutter contre la famine et la crise alimentaire.

10. En conséquence, l'Assemblée recommande aux Etats membres et non membres du Conseil de l'Europe:

10.1. de mettre en place une réglementation portant sur une définition des bonnes pratiques agricoles en ce qui concerne la production et l'utilisation des OGM;

10.2. de mettre en place une traçabilité documentaire, telle que préconisée dans la Directive européenne (CE) n° 1830/2003;

10.3. d'encadrer et d'harmoniser leurs politiques dans les domaines de l'information, de la consultation et de la participation du public en ce qui concerne l'avenir des OGM;

10.4. d'interdire la culture d'OGM contenant des gènes marqueurs de résistance aux antibiotiques;

10.5. de mener des études visant à préciser l'impact du transfert éventuel de gênes provenant de cultures d'OGM vers les êtres humains;

10.6. de veiller à protéger systématiquement la biodiversité, notamment dans les espaces naturels protégés;

10.7. de prendre les mesures nécessaires pour étiqueter les produits contenant des OGM ou issus d'animaux nourris avec des OGM;

10.8. de veiller à ce que les études et les expertises concernant la problématique des OGM soient effectuées en toute indépendance et transparence;

10.9. d'assurer l'indépendance effective des agences européennes et nationales d'évaluation sanitaire.

---

2. Projet de résolution adopté par la commission le 25 février 2011.

11. L'Assemblée recommande également à l'Union européenne de garantir le droit à ses Etats membres de décider de cultiver ou non des plantes génétiquement modifiées et, s'il y a des cultures, d'établir des zones sans OGM.

B. Exposé des motifs, par M. Le Grand, rapporteur

1. Introduction

1. Les organismes génétiquement modifiés (OGM) sont des organismes vivants (micro-organismes, végétaux ou animaux) dont le patrimoine génétique a été modifié par l'homme, à partir, par exemple, d'une opération de transgénèse.

2. Les OGM sont utilisés dans l'agriculture et pour la consommation (animaux d'élevage et plantes génétiquement modifiés) pour améliorer les techniques et le rendement dans le domaine agricole.

3. Les plantes génétiquement modifiées (PGM) les plus fréquemment cultivées sont le soja, le maïs, le coton et le colza. Elles sont de deux sortes: les plantes génétiquement modifiées afin de résister à un herbicide et celles destinées à produire un insecticide (Bt).

4. Les principaux pays cultivant des OGM à des fins commerciales sont les Etats-Unis, l'Argentine, le Brésil et le Canada.

5. L'Assemblée parlementaire a déjà tenu un débat sur la problématique des OGM en 2005, sur la base d'un rapport détaillé présenté par M. Wodarg au nom de la commission de l'environnement, de l'agriculture et des questions territoriales. Le rapport actuel ne se propose donc pas de reprendre le sujet en son entier, mais plutôt d'attirer l'attention sur les derniers développements.

6. En effet, par sa Résolution 1419 (2005) sur les organismes génétiquement modifiés (OGM), l'Assemblée énonçait une série de principes, dont le respect de la liberté de choix pour les consommateurs et les producteurs, la préservation du développement durable en agriculture, le principe de précaution, l'objectivité du débat scientifique et la participation du public. Il n'est plus nécessaire de souligner la pertinence et la pérennité de ces principes ni le fait qu'aujourd'hui on devrait moins se préoccuper de les affirmer que d'en promouvoir l'application à l'échelle continentale.

2. Politiques et législations en matière d'OGM: une diversité d'approches et de solutions

2.1. Au niveau mondial

7. Il existe plusieurs normes et traités internationaux tels que le Protocole de Carthagène sur la biosécurité et les accords de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires. L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et l'Organisation mondiale de la santé (OMS) ont également élaboré des règles et des normes dans le cadre du Codex Alimentarius. Il est également intéressant de mentionner la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement.

8. L'on constate que certains pays non membres du Conseil de l'Europe autorisent largement les OGM, ne séparent pas les filières et n'imposent aucun étiquetage des produits issus directement ou indirectement de cette technologie. Toutefois, la situation à l'échelle mondiale reste encore très contrastée et il existe de nombreux pays qui n'ont pas accès aux OGM ou qui ne souhaitent pas les voir se développer sur leur territoire.

2.2. Au niveau européen

9. En règle générale, dans les pays membres de l'Union européenne, la politique est fondée sur le principe de précaution dans un cadre réglementaire et selon une application assez stricte. C'est ainsi que l'on compte peu d'autorisations (voir les procédures d'évaluation et d'autorisation des denrées alimentaires génétiquement modifiés et de dissémination volontaire d'OGM dans l'environnement [Règlement (CE) no 1829/2003; Directive 2001/18/CE].

10. L'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) a un rôle non négligeable à jouer dans le développement des OGM. Elle fournit des conseils scientifiques et des informations à l'Union européenne dans le domaine des risques liés à la chaîne alimentaire; elle comporte un groupe scientifique sur les OGM.

11. Le droit communautaire tient notamment compte de l'importation, de la transformation, des cultures expérimentales (confinées ou en plein champ), des cultures commerciales, de la coexistence des différents modes de culture, de la traçabilité, de l'étiquetage (pour ces deux derniers, voir le Règlement (CE)

no 1830/2003). Cette réglementation communautaire est considérée plus ou moins favorablement selon la position que l'on adopte à l'égard des OGM. Elle serait équilibrée pour certains, trop sévère pour d'autres, lacunaire voire laxiste pour d'autres encore.

12. Le rôle des Etats lors de la procédure d'autorisation ainsi que dans la mise en œuvre éventuelle de la clause de sauvegarde apparaît comme primordial.

3. Problèmes soulevés par les OGM

13. Il est nécessaire de comparer les bénéfices et les coûts pour l'agriculture et la société, et d'évaluer les risques potentiels.

14. Se pose également la question de la compatibilité ou de l'adéquation avec un certain nombre d'autres objectifs, en particulier la sécurité alimentaire, c'est-à-dire l'alimentation saine et en quantité suffisante pour nourrir sans risque l'ensemble de la population.

15. Mais il ne faut surtout pas écarter la question environnementale, notamment en ce qui concerne l'effet des pesticides sur les sols, sur l'eau, ainsi que sur la faune et la flore.

16. Cela implique également un examen approfondi quant à la prise en charge des coûts et de la responsabilité en cas de pollution ou de contamination par dissémination, accidentelle ou non.

17. Il faut, en outre, tenir compte des relations interétatiques ainsi que du principe de solidarité avec les pays en développement.

18. Dans le contexte de récession mondiale, les implications économiques sont primordiales. A cela s'ajoutent l'impact et les conséquences des biotechnologies dans ce domaine.

3.1. La sécurité sanitaire

19. La première question qui s'est posée à la découverte des OGM est celle des risques sur la santé humaine et animale. Dans ce contexte, l'on doit mentionner l'ampleur et les effets sanitaires, sociaux, économiques et politiques d'un certain nombre de crises (l'encéphalopathie spongiforme bovine [ESB] ou les contaminations à la dioxine).

20. Toutefois, certains estiment que les OGM pourraient apporter une solution aux problèmes de malnutrition et de sous-alimentation grâce à des gains de productivité ou à des propriétés nutritionnelles améliorées. Par exemple, le «riz doré» a été inventé comme aliment enrichi pour être utilisé dans les zones qui souffrent d'une carence en vitamine A. Selon ses inventeurs, le «riz doré» pourrait être une réponse à la détresse d'un demi-million de personnes qui chaque année perdent la vue, et d'un à deux millions de personnes qui, chaque année, meurent de carence en vitamine A.

3.2. Les effets des OGM sur l'environnement

21. Les effets des OGM sur l'environnement méritent une attention particulière, notamment en ce qui concerne les effets de l'usage d'intrants chimiques, d'engrais ou de pesticides et les conséquences sur le maintien de la biodiversité (destruction d'insectes et d'animaux non cibles, monocultures, cultures extensives et déforestation, contamination accidentelle, mais également apparition d'espèces résistantes potentiellement envahissantes).

22. Il est par conséquent nécessaire que l'impact de la coexistence des différents modes de culture (avec OGM, traditionnel, agrobiologique) soit étudié de manière plus approfondie.

23. Les partisans du développement des OGM et des PGM en Europe affirment que leur développement s'inscrit dans le processus continu d'amélioration génétique des plantes, en utilisant la transgénèse issue des découvertes biologiques récentes, comme l'universalité du code génétique. Ce développement permettrait l'accès à des caractères génétiques nouveaux, dans le cadre d'une réglementation spécifique rigoureuse. Les PGM présenteraient un intérêt surtout parce qu'ils contribueraient à une agriculture compétitive, innovante et durable, à la protection de l'environnement, à l'amélioration de l'alimentation des pays du Sud et, finalement, à l'essor de l'économie verte.

24. Les OGM pourraient ouvrir des voies nouvelles dans la médecine. C'est ainsi, par exemple, que des hormones de croissance pourraient être produites par transgénèse, alors que, jusqu'à présent, on n'utilisait dans ce but que des extraits de l'hypophyse des personnes décédées.

25. Selon les partisans des OGM, qui craignent que l'Europe ne reste en dehors d'une évolution dont des pays comme les Etats-Unis ou l'Argentine tirent déjà pleinement des bénéfices, la logique «OGM contre l'environnement» serait fausse et il faudrait l'abandonner. Les moratoires sur les OGM seraient injustifiés.

26. Se référant aux paroles du Président Obama – «Il faut écouter ce que les scientifiques ont à nous dire, même si cela dérange, surtout si cela dérange. Il faut faire en sorte que les faits et les preuves ne soient pas déformés ou occultés par la politique et que les décisions scientifiques reposent sur les faits et non l'idéologie» –, ils souhaitent que les agriculteurs européens aient la possibilité de choisir de cultiver ou non des OGM et qu'on applique le principe de précaution mais en favorisant une innovation transparente et sûre.

4. Les OGM – une réponse possible aux besoins alimentaires

27. L'augmentation de la population mondiale et les changements climatiques sont devenus deux contraintes majeures pour la production agricole. Selon les estimations, la population mondiale devrait s'élever à plus de 9 milliards en 2050, ce qui suppose, selon la FAO, une augmentation de la production alimentaire mondiale de 70%.

28. Or, l'on constate que les changements climatiques menacent la production agricole en raison de la hausse des températures, des changements dans les cycles de pluies, et des inondations et des sécheresses plus fréquentes, surtout dans les zones qui sont déjà sujettes à des catastrophes naturelles dues au climat.

29. Plusieurs organisations et des équipes de chercheurs ont cherché à voir quels étaient les changements technologiques à apporter à l'agriculture pour répondre aux besoins alimentaires de la population mondiale. Dans l'ensemble, les conclusions de ces études montrent l'importance de poursuivre les recherches en biotechnologie pour le développement des cultures OGM en les couplant aux techniques traditionnelles de croisement génétique, en utilisant le potentiel de l'aquaculture et en étendant les zones cultivées dans des conditions environnementales extrêmes (salinité élevée, sécheresse ...).

30. Certains chercheurs ont également proposé de développer les plantes qui pourraient utiliser l'azote dans l'environnement, réduire la pollution de l'eau et les émissions de gaz à effet de serre. Les OGM peuvent ainsi se développer dans des environnements extrêmes ou perturbés par le changement climatique. Selon une étude de la FAO, l'on estime que l'agriculture n'est pas seulement une victime du changement climatique, car elle contribue également aux émissions globales des émissions de gaz à effet de serre.

5. L'actualité du dossier des OGM – aspects juridiques

31. Les différences restent encore très tranchées entre les opposants et les promoteurs des OGM, et ce malgré les tentatives de trouver et d'appliquer une solution intermédiaire.

32. L'on constate toutefois une évolution des législations et des procédures nationales dans certains Etats membres.

33. L'Union européenne a renforcé la mise en œuvre de son cadre juridique sur les OGM (décision du Conseil Environnement de décembre 2008, processus d'évaluation lancé par la DG Sanco en octobre 2009, rapport rendu à l'été 2009).

34. Le 2 mars 2010, de nouvelles autorisations ont également été délivrées par la Commission européenne, à savoir l'autorisation de mise en culture de la pomme de terre Amflora élaborée par BASF, et les autorisations d'importation de trois variétés de maïs génétiquement modifiés de la société Monsanto; les procédures de renouvellement d'autorisation de certains OGM (maïs Mon810) étaient en cours.

35. La France et l'Allemagne ont déjà appliqué la clause de sauvegarde s'agissant du Monsanto 810 et l'on peut mentionner le contentieux en responsabilité, aux Etats-Unis, dans un cas de contamination qui a conduit à une condamnation à de lourds dommages et intérêts.

36. Le 29 juin 2010, les ministres de l'Agriculture des pays membres de l'Union européenne n'ont pu se mettre d'accord à la majorité qualifiée pour autoriser ou interdire la commercialisation dans l'Union européenne du maïs génétiquement modifié. Le 28 juillet, la Commission européenne a décidé d'autoriser pour dix ans la commercialisation de six maïs et de renouveler celle du Mon810 de Monsanto, maïs utilisables pour l'alimentation humaine et animale. Le renouvellement a été accordé pour le maïs Bt11 développé par Syngenta ainsi que pour la mise sur le marché de cinq nouveaux maïs OGM: Bt11xGA21 de Syngenta, 1507x59122 de Dow agroscience/Pioneer, et trois autres de Monsanto (59122x1507xNK603, Mon88017xMon810 et Mon89034xNk603).

37. Les denrées alimentaires et les aliments pour animaux contenant des maïs génétiquement modifiés sont donc désormais autorisés à la commercialisation sur le territoire de l'Union européenne et ce pour les dix ans à venir. Seule leur culture est interdite. Ils complètent ainsi les trois variétés d'OGM de soja, les six cotons, les trois colzas, les 17 maïs et la betterave à sucre déjà autorisés à des fins commerciales en Europe.

38. Cette décision devrait entraîner une circulation encore bien plus importante des produits transgéniques au sein de l'Union européenne.

6. L'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA)

39. Les opposants aux OGM se posent des questions sur l'existence de sérieux conflits d'intérêts au sein de l'EFSA, qui est chargée des avis scientifiques sur les OGM.

40. En 2009, la responsable de l'évaluation des OGM à l'EFSA, Suzy Renckens, a rejoint la société Syngenta, avant même que soit écoulé le délai de deux ans requis pour éviter le conflit d'intérêts.

41. Le 29 septembre 2010, il a été révélé que Diana Banati, présidente depuis 2008 du conseil d'administration de l'EFSA, était également membre du conseil d'administration de l'International Life Sciences Institute (ILSI), une association regroupant 400 industriels de l'agroalimentaire (y compris Monsanto, Syngenta, Dupont, Nestlé et Kraft Foods).

42. Dans ce contexte, il est d'autant plus important que des mesures concrètes destinées à garantir l'impartialité de l'expertise européenne concernant les OGM soient prises en toute urgence, pour aboutir à un véritable renforcement de l'évaluation environnementale dans ce domaine.

7. Vers une politique paneuropéenne sur l'utilisation d'OGM à des fins agricoles et commerciales?

43. La problématique des OGM a des incidences directes sur les droits de l'homme: le droit à la santé, le droit à un environnement sain et viable, le droit de propriété, la liberté d'entreprendre, le droit à l'information.

44. Par son étendue géographique et vu l'importance de la production et du marché agricoles au sein de ses Etats membres, et surtout en tant que forum de débat démocratique paneuropéen, le Conseil de l'Europe peut jouer un rôle non négligeable dans le débat sur le développement des OGM.

45. L'Assemble parlementaire œuvre depuis de nombreuses années en faveur de la protection de l'environnement. Dans ce contexte, il serait utile qu'elle insiste auprès des Etats membres et non membres pour qu'ils encadrent et harmonisent leurs politiques dans les domaines de l'information, de la consultation et de la participation du public en ce qui concerne l'avenir des OGM.

46. En effet, à la lumière de l'incertitude scientifique quant aux conséquences du transfert horizontal, par des virus, de matériaux génétiques provenant de cultures OGM (y compris les gènes marqueurs de résistance aux antibiotiques présents dans la plupart des OGM), de nouvelles études scientifiques d'envergure devraient être menées afin de préciser l'impact du transfert éventuel de gènes provenant de cultures d'OGM vers d'autres organismes, y compris vers les êtres humains, ou dans les bactéries qui y sont présentes, et d'identifier les moyens d'éviter un tel transfert.

47. Compte tenu du fait qu'il existe des doutes sérieux quant à la possibilité de garantir la coexistence de cultures OGM et non OGM sur des terrains agricoles situés dans une même zone, et compte tenu du fait que la protection de la biodiversité, en particulier dans les espaces naturels protégés, contre le transfert horizontal de gènes provenant de cultures OGM doit être garantie avec le plus haut degré de priorité, l'Assemblée devrait recommander aux Etats membres d'adopter la réglementation nécessaire pour garantir le droit d'un Etat de décider librement de cultiver ou non des plantes génétiquement modifiées, ainsi que d'établir, s'il le souhaite, des zones sans OGM.

48. De plus, une réglementation sur une interdiction totale en Europe de la culture d'OGM contenant des gènes marqueurs de résistance aux antibiotiques devrait être élaborée et mise en place. D'autres mesures de précaution devraient être élaborées et respectées à la lettre, par exemple l'étiquetage clair des produits contenant des OGM (ou issus d'animaux nourris avec des OGM), l'étiquetage précis des semences, la réglementation de la responsabilité et, surtout, la définition des bonnes pratiques agricoles en ce qui concerne la production et l'utilisation des OGM.

49. L'Assemblée devrait également inviter les Etats à veiller à ce que toutes les études et les expertises concernant la problématique des OGM soient effectuées en toute indépendance et transparence.