

## **EPTA-Report: Genetically modified plants and foods. Challenges and future issues in Europe. 2009**

### **RÉSUMÉ**

Les plantes GM et leur rôle dans l'agriculture européenne ainsi que dans le système de réglementation et la société dans son ensemble sont depuis longtemps des sujets de controverse. De plus, de récents développements en relation avec de nouvelles technologies, le commerce international en expansion et la demande croissante en denrées alimentaires et en carburant ont modifié le cadre général. La question est de savoir si ces développements mettent en cause la manière habituelle selon laquelle les plantes et aliments GM a été abordées jusqu'ici en Europe.

L'examen de rapports d'organisations membres de l'EPTA, ayant trait à différents aspects de l'utilisation de plantes GM, à leur réglementation et à des problèmes connexes, a débouché sur une liste de développements susceptibles de mettre en question la politique européenne en la matière. Un questionnaire a été dressé à partir de cette liste, et 183 experts participant au développement, à l'évaluation et à la prise de décisions en matière de plantes GM en Europe ont été invités à répondre. Ces experts, dont 71 ont rempli le questionnaire, viennent d'Allemagne, d'Autriche, de Belgique, de Finlande, de Norvège, du Royaume-Uni et de Suisse. Les résultats du questionnaire et les commentaires des experts ont été analysés à la lumière des résultats des rapports des membres de l'EPTA.

Tout compte fait, le système de réglementation pour les plantes et aliments GM en Europe semble très bien préparé à faire face à tous les défis existants et prévisibles. L'examen des défis auxquels le système européen de réglementation en matière d'OGM sera confronté pendant les années à venir a permis d'identifier cinq domaines clés, de même qu'un certain nombre d'approches possibles pour de futures activités d'évaluation technologique.

### **DÉFI NO 1: NOUVELLES IMPULSIONS POUR L'INTRODUCTION DE PLANTES GM**

Globalement, les facteurs qui encouragent l'introduction de cultures GM, notamment l'utilisation et la demande croissantes de bioénergie et de biomasse, se sont révélés plus nombreux que ceux qui la découragent. Il y a là une différence majeure avec les débats du passé. Des plantes GM pour des usages non alimentaires peuvent être intéressantes pour les agriculteurs. Et de tels produits pourraient être aussi demandés davantage par les consommateurs, ou avoir en tout cas, vu leur origine GM plus obscure, moins tendance à être évités par des sceptiques.

Un point décisif quant à l'avenir de la culture de variétés GM en Europe tient aux objectifs que l'agriculture est censée remplir. Il faut s'attendre à ce que le développement durable acquière plus de poids, que l'on cherche notamment à réduire les intrants et les impacts tout en assurant une haute qualité des produits.

Champ d'action: L'avenir des plantes et aliments GM en Europe n'est pas seulement déterminé par des négociations au sujet de détails réglementaires : il dépend aussi du genre d'agriculture qui sera développé en Europe compte tenu d'objectifs de durabilité différents, et parfois conflictuels. Aussi un large dialogue sociétal sur la future agriculture durable européenne dans son contexte global est-il nécessaire pour déterminer le rôle futur des plantes et aliments GM.

## **DÉFI NO 2: NOUVELLES PLANTES GM, TECHNOLOGIES ET APPLICATIONS**

Plusieurs classes de nouvelles cultures GM sont en cours de développement. Elles incluent aussi bien des cultures alimentaires, ayant par exemple une plus haute valeur nutritive, que des cultures destinées à des utilisations non alimentaires telles que la production d'énergie, de matières plastiques ou de produits pharmaceutiques. Une majorité des experts consultés pensent qu'un certain nombre de telles plantes seront disponibles et leur culture autorisée en Europe dans moins de dix ans. De telles nouvelles plantes GM, notamment celles destinées au secteur non alimentaire, pourraient poser des défis au niveau de la réglementation. Dans le cas de substances pharmaceutiques tirées de plantes, il faudrait concilier différentes procédures d'approbation.

De façon générale, des discussions sur les critères et procédures d'évaluation et gestion du risque auront peut-être lieu à l'avenir. En même temps, le risque potentiel de propagation sauvage ou de dissémination de gènes provenant de cultures non alimentaires pourrait poser des problèmes supplémentaires pour la coexistence. D'autre part, des cultures développées pour procurer des avantages en termes de santé et de qualité des aliments (p.ex. augmentation de la valeur nutritive) sont également attendues, ce qui pourrait promouvoir leur acceptation par le grand public et la demande des consommateurs. Cette ambivalence se reflète aussi dans le débat sur une éventuelle inclusion des avantages dans les procédures d'évaluation. Alors que les partisans de la technologie GM espèrent peut-être qu'une telle mesure permettrait de surmonter le refus du public, les opposants déclarent que les incertitudes ne sont pas tolérables en l'absence d'avantages clairs pour le public.

Bien que la compréhension des risques soit censée rester à l'avenir une priorité importante de la recherche publique européenne, les experts comptent aussi sur des ressources pour développer de nouvelles variétés. Des nouvelles technologies, telles que la sélection assistée par marqueurs (smart breeding) et la cisgénèse sont considérées comme importantes pour la sélection végétale en général, mais pas comme solution de remplacement de GM. Néanmoins, elles estomperont peut-être la distinction entre plantes GM et non GM.

Champ d'action: Dans tout domaine technologique, la politique de la recherche est un important champ d'action. Le développement de produits agricoles pourrait revenir à l'avant-scène de la recherche publique. Pour faire un bon usage des moyens financiers disponibles dans ce contexte, il serait nécessaire d'évaluer non seulement la performance technique de plantes nouvellement développées, mais aussi les chances que ces plantes réalisent des objectifs sociétaux. Au niveau législatif, les plantes GM non alimentaires rendront peut-être nécessaire une révision du cadre réglementaire les concernant, pour ce qui touche à l'évaluation et gestion du risque, au confinement, à la coexistence et à la responsabilité, ainsi qu'à la question de l'inclusion éventuelle de l'évaluation des avantages.

## **DÉFI NO 3: L'OPINION PUBLIQUE: ENCORE UN FACTEUR DÉCISIF**

L'attitude du public est considérée comme un important facteur influençant aussi bien l'utilisation de la technologie GM que son développement. Une majorité d'experts s'attendent à ce que l'attitude du public devienne plus positive dans les dix à quinze ans à venir à l'égard des futurs produits GM non alimentaires, alors que le niveau d'acceptation des produits GM alimentaires restera inchangé. Des facteurs considérés comme étant de la plus grande importance pour l'acceptation par les consommateurs sont le libre choix de ces derniers et une haute qualité de l'information, de même que les avantages pour le consommateur et l'absence de problèmes de risques touchant à la santé et à l'environnement. Or les plantes GM non alimentaires suscitent des

inquiétudes spécifiques en matière d'environnement et de santé. De plus, les attentes quant à la popularité des biocarburants sont peut-être trop optimistes si l'on considère qu'ils seront en compétition avec les denrées alimentaires. On ne sait donc toujours pas bien si et dans quelle mesure l'acceptation des plantes GM par le public changera dans son ensemble.

Champ d'action: Pour l'instant, il n'y a guère d'indices selon lesquels l'acceptation augmenterait dans son ensemble. Peut-être la perception du public changera-t-elle lorsque de nouveaux produits GM adaptés aux besoins du consommateur seront disponibles, mais cela ne peut pas être considéré comme allant de soi. Étant donné que l'attitude du public est soumise à l'influence de nombreux facteurs, incluant des préoccupations éthiques, la politique de protection du consommateur n'est pas seule déterminante. Un certain nombre d'autres domaines, de la politique agricole à la réglementation GM, sont aussi importants. Un débat précoce et un dialogue ouvert au sujet des perspectives et des problèmes éventuels peut aider de part et d'autre à prévenir la déception. Satisfaire les attentes relatives à la haute qualité de l'information reste un défi majeur.

#### **DÉFI NO 4: LA COEXISTENCE ET L'ÉTIQUETAGE EN CAS D'UTILISATION CROISSANTE DE PLANTES GM EN EUROPE ET DANS LE MONDE**

Le concept de coexistence peut être considéré comme une réponse politique à l'exigence normative de la liberté de choix. Cependant, il a aussi des implications pour l'évaluation scientifique (supposée descriptive) du risque, étant donné que le comportement d'une culture, et par conséquent les risques qu'elle présente, sont plus aisément prédictibles si la décision volontaire et l'hétérogénéité peuvent être exclues. En raison des faibles surfaces de cultures GM et du peu de recul à leur égard, une expérience solide au sujet de la réglementation de l'UE sur la coexistence est encore loin d'être acquise. Pour la première génération de plantes GM, nombre de rapports de membres de l'EPTA et la majorité des opinions d'experts concluent que la coexistence peut fonctionner en principe pendant les quinze prochaines années. Mais les experts sont divisés sur de nombreux détails, par exemple sur la question de savoir si la coexistence marchera pour des variétés GM spécifiques ou pour une grande partie d'entre elles, pour des cultures à petite ou à grande échelle, et si tous les risques peuvent être contenus par de telles mesures. Alors qu'une majorité s'attend à ce que des plantes GM de première génération soient cultivées en Europe dans moins de dix ans, moins de la moitié seulement des experts ayant répondu au questionnaire pensent que ce sera le cas dans leur propre pays. En ce qui concerne le marketing, la moitié desdits experts estiment qu'en général la coexistence et l'étiquetage fonctionneront. Le reste prévoit différents scénarios tels que l'échec du régime d'étiquetage ou le blocage des aliments GM. Tout ceci suggère que le concept de coexistence reste un défi, en dépit de la réglementation existante et d'un large débat par le passé.

Champ d'action: Les doutes sur la question de savoir si la coexistence fonctionnera se rapportent à des points particuliers de la réglementation en matière d'évaluation et gestion des plantes GM ; cependant, ils pourraient aussi signaler que l'expertise impliquée ou des éléments du processus d'autorisation sont en jeu. En particulier, l'indépendance à l'égard des droits acquis des autorités concernées pourrait être mieux établie en incorporant un plus large spectre d'avis scientifiques et/ou de représentation d'intérêts. En ce qui concerne l'autorisation, un problème récurrent semble être de dissocier science et politique de façon adéquate. Les exigences en matière de preuve scientifique d'une part, et de marge de manœuvre politique d'autre part, ne semblent pas suffisamment définies. De même, des attributions clairement définies en matière de prise de décisions politique au niveau national seraient souhaitables, par exemple pour restreindre ou promouvoir l'utilisation de plantes GM.

Résumé

EPTA-Report «Genetically modified plants and foods. Challenges and future issues in Europe.» 2009.

## **DÉFI NO 5: RÈGLES DU COMMERCE INTERNATIONAL ET PRISE DE DÉCISIONS NATIONALE**

L'augmentation mondiale de la superficie de cultures GM, des conflits pendant du commerce international, le développement de réglementations internationales et plusieurs approches de l'évaluation du risque dans différents pays ont mis en question la politique de l'UE en matière de plantes GM. Indépendamment de l'issue du récent conflit de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), la plupart des experts sont convaincus que les principes généraux du système de réglementation de l'UE peuvent être maintenus. Simultanément, nombre d'experts ayant répondu au questionnaire pensent que les pratiques restrictives d'Etats membres individuels de l'UE devront changer et qu'il faudra plus d'harmonisation entre eux.

Champ d'action: Le récent conflit au sein de l'OMC met en évidence le besoin de concilier plusieurs accords internationaux afin de ne pas contrecarrer les objectifs de ces accords. C'est pourquoi il faudrait considérer que sont en jeu non seulement des domaines spécifiques aux organismes GM (OGM), mais aussi l'éventuelle intégration de standards environnementaux et sociaux dans la réglementation de l'OMC. Nombre des problèmes rencontrés au niveau de l'OMC sont dits provenir d'interprétations différentes du cadre réglementaire de l'UE par les Etats membres. Des solutions possibles seraient de donner plus de latitude sur le plan de la souveraineté nationale (subsidiarité) ou d'augmenter l'harmonisation entre les Etats membres. De très nombreux experts semblent considérer davantage d'harmonisation et une réforme des autorités/institutions compétentes comme une option pour rendre le système de réglementation de l'UE encore plus robuste.

## **LES PROCHAINES QUESTIONS POUR L'ÉVALUATION TECHNOLOGIQUE**

La biotechnologie agricole a été l'un des plus importants domaines dont l'évaluation technologique s'est occupée, et cela continuera probablement d'être le cas à l'avenir. Quatre développements nécessitent une attention particulière et de nouvelles approches.

> Les développements technologiques qui étendent le champ d'utilisation de plantes GM incluent des plantes énergétiques, des plantes pour des produits à plus haute valeur nutritive, ou encore des plantes pour produire des substances actives pharmaceutiques. De plus, des cultures dont certaines propriétés agricoles, par exemple la résistance à la sécheresse, ont été améliorées pourraient avoir une plus grande capacité de survie et une meilleure productivité. Dans les conditions environnementales d'un changement climatique, elles pourraient poser de nouveaux défis en matière d'évaluation des risques.

> Le changement des conditions générales relatives aux défis dans le secteur agricole a créé des pratiques et des objectifs, comme le montre l'exemple de la production de carburant à partir de cultures de base, et une hausse de la demande alimentaire.

> Les institutions et niveaux de prise de décisions font l'objet d'un débat permanent, par exemple en ce qui concerne la marge de manœuvre à l'échelon national. Une question qui gagne en importance est la répercussion des accords internationaux et du commerce mondial des denrées alimentaires et du fourrage.

> L'attitude du public à l'égard des plantes et aliments GM changera peut-être à l'avenir, ce qui pourrait avoir un impact sur de futures décisions politiques. Par le passé, de nombreux facteurs, qui sont sans relation directe avec la technologie GM en soi, mais s'inscrivent dans un plus large contexte social et culturel, se sont révélés avoir une influence sur la perception du public, ou ont été suspectés avoir un tel effet. De plus, avec un plus grand nombre d'Etats membres, la diversité du paysage européen des perceptions publiques pourrait même augmenter.

L'évaluation technologique est sollicitée d'aider à tirer au clair quelles solutions technologiques sont disponibles ou requises et quelles sont leurs implications sociétales. Elle devrait fournir une meilleure compréhension des facteurs sociaux et culturels qui influencent ces développements technologiques, leur intégration dans la société et les manières selon lesquelles des implications telles que les risques et les avantages sont perçues. Des efforts devraient être entrepris pour associer des experts, des partenaires et des citoyens aux dialogues sur de nouveaux développements. Le développement de nouvelles formes de négociation, visant à ouvrir de nouveaux canaux de communication pour des acteurs qui ont du mal à se parler l'un à l'autre, est aussi une tâche de l'évaluation technologique.

En dépit d'investigations de grande ampleur par le passé, il ne fait aucun doute que la question des plantes GM restera à l'ordre du jour de l'évaluation technologique. Etant donné que différentes organisations d'évaluation technologique disposent d'une expertise et expérience différentes pour aborder cette question, la coopération transnationale constitue une option intéressante.