



Ligne de mire



Les impasses du marché européen des OGM

© ARS / Peggy Greb

Depuis la levée du moratoire sur les nouvelles autorisations d'OGM en Europe, le 18 mai 2004, la diffusion des plantes transgéniques ne rencontre plus d'obstacle. Alors que les surfaces cultivées en OGM ont augmenté de 20 % dans le monde en 2004, soit de 13,3 millions d'hectares, selon le Service international pour l'acquisition des applications agri-biotechnologiques (ISAAA), on pourrait penser que l'Europe va suivre cet envol. En réalité, rien n'est moins sûr. L'analyse montre au contraire que les conditions économiques et juridiques sont loin d'être réunies pour que les agriculteurs européens retrouvent confiance en des produits largement rejetés par la population.

Pour faire face à la montée des oppositions aux organismes génétiquement modifiés (OGM), les ministres européens de l'environnement ont adopté à Luxembourg, en juin 1999, un moratoire sur les nouvelles autorisations d'OGM. Il prenait la forme de deux déclarations signées respectivement par cinq et sept des États membres. Ce moratoire a été levé le 19 mai 2004, du fait de la mise en œuvre de la directive européenne 2001/18/CE qui garantit d'un côté la coexistence de cultures transgéniques et non transgéniques, de l'autre l'étiquetage des produits contenant de l'ADN génétiquement modifié [1]. Si l'on suit la Commission européenne, ce

déblocage réglementaire devrait relancer la diffusion des OGM en Europe et pourrait même conduire à un taux d'adoption comparable à celui qui a été observé outre-Atlantique entre 1996 et 2002.

Selon nous, cette analyse est erronée pour les deux principales raisons suivantes. D'une part, l'opposition de l'opinion publique aux produits transgéniques semble relativement stable. D'autre part, l'absence de réelle clarification des droits de propriété pour les semences OGM et de la responsabilité environnementale des agriculteurs va continuer de limiter la diffusion des semences transgéniques en Europe.



Recherches chez Syngenta
© Syngenta

Un marché incomplètement régulé

Le marché européen des plantes transgéniques est un marché régulé. Étant donné les caractéristiques des produits et leurs usages potentiels, la régulation vise non seulement la création de conditions structurelles propres à l'émergence d'une concurrence, mais entend également assurer la sécurité des produits pour les consommateurs et l'environnement. L'intervention publique détermine *a priori* le cadre dans lequel la concurrence pourra s'exercer, ainsi que les contraintes que les firmes doivent supporter pour bénéficier d'une autorisation de mise sur le marché (AMM) pour leurs produits.

En dépit de la mise en œuvre de la nouvelle réglementation européenne sur les semences transgéniques et produits alimentaires contenant des OGM [1] (voir l'encadré), les conditions nécessaires à la création d'un marché des semences transgéniques ne sont toujours pas réunies. La première raison en est la stabilité de « l'opinion publique » qui – indépendamment des

caractéristiques des produits OGM – limite les débouchés des plantes transgéniques.

La quête de légitimité de la nouvelle réglementation OGM auprès des consommateurs rétifs à leur consommation est inscrite en creux dans le reformatage de la politique réglementaire européenne relative aux OGM. Celle-ci entend désormais assurer le suivi des OGM « de la fourche à la fourchette ». Sur la base de cette politique, les agents économiques – agriculteurs, transformateurs agro-alimentaires, distributeurs et consommateurs – doivent pouvoir sélectionner les produits en fonction de leurs caractéristiques transgéniques ou non transgéniques.

Pour les agriculteurs, la possibilité d'un tel arbitrage est tributaire d'une double offre de produits, et donc, de la possibilité de faire coexister variétés transgéniques et variétés non transgéniques en respectant les seuils fixés de présence fortuite. Or, actuellement, du fait de la faiblesse de la demande supposée pour les produits transgéniques, rien ne permet d'affirmer que l'Europe se dirige à moyen terme vers une double production de semences OGM et non OGM.

La réglementation européenne sur les OGM

La réglementation européenne sur les variétés transgéniques, qui s'organise autour de la directive 2001/18/CE sur la dissémination volontaire d'OGM dans l'environnement, entrée en application le 17 octobre 2002, s'appuie sur une approche juridique dite « horizontale et verticale ». Conformément à l'approche horizontale, les biotechnologies sont traitées comme un domaine présentant des problèmes homogènes ; cela favorise la prise en compte de problèmes génériques comme les questions relatives à la protection de l'environnement. En vertu de l'approche verticale, les produits réglementés doivent par ailleurs répondre aux règles spécifiques introduites ou existantes pour chaque secteur d'activité (production de denrées alimentaires, de médicaments, de semences, etc.). Ainsi, les semences doivent faire l'objet d'une homologation sectorielle, voire d'une double homologation si elles sont résistantes à un produit phytosanitaire, ce dernier devant lui-même être homologué.

L'approche produit-procédé

La directive 2001/18/CE repose en outre sur une approche « produit et procédé » : il a lieu d'évaluer l'innocuité des

OGM sur la santé humaine et sur l'environnement, d'une part parce qu'ils sont créés en recourant à de nouveaux procédés d'obtention dont l'innocuité n'est pas prouvée, d'autre part parce que ce sont de nouveaux produits (1). La réglementation a conservé certains aspects de la précédente directive (90/220/CE) comme le schéma de délivrance d'AMM en trois séquences. Les semences doivent dans un premier temps faire l'objet d'essais en milieu confiné ; ensuite, elles sont testées en milieu ouvert ; enfin, elles doivent être autorisées à la commercialisation.

De même, le fait de bénéficier ou non d'une autorisation de mise sur le marché est tributaire des résultats des analyses de risque sanitaire. Après deux ans de négociation, les États membres ont adopté deux nouveaux règlements d'application de la directive 2001/18/CE, qui fixent les conditions de coexistence des filières, d'autorisation de mise sur le marché des produits contenant de l'ADN génétiquement modifié et d'étiquetage pour ces produits. Ce sont les règlements 1829/2003 et 1830/2003, dits règlements Novel Feed/Novel Food (NF/NF).

Respect de l'étiquette

Ainsi, concernant les exigences d'étiquetage, les opérateurs doivent veiller à ce que la mention « Ce produit contient des OGM ou le produit génétiquement modifié X » figure sur l'étiquette des produits préemballés, ou à proximité de la présentation des produits non préemballés offerts au consommateur. Les denrées alimentaires et les aliments qui contiennent des niveaux de présence « fortuite » d'OGM sont exemptés de l'application de cette exigence générale. Dans le cas des OGM approuvés par l'UE, la proportion ne doit pas dépasser 0,9 % ; quant à la présence de matériel génétiquement modifié qui n'a pas encore été officiellement autorisé (mais avec un avis scientifique favorable), elle est autorisée à hauteur maximale de 0,5 % du 18 avril 2004 au 18 avril 2007. Les seuils s'appliquent à chaque ingrédient alimentaire pris individuellement, ou aux denrées alimentaires et aliments pour animaux qui ne contiennent qu'un ingrédient. Les OGM qui n'ont pas été approuvés par l'UE et qui n'ont pas obtenu un avis scientifique favorable font l'objet d'une tolérance zéro.

(1) L'Europe partage l'approche procédé avec l'Australie. Les autres pays, dont les États-Unis, le Canada, l'Argentine et le Japon notamment, considèrent que l'évaluation des OGM doit se faire au niveau des produits, sans tenir compte des procédés d'obtention considérés *a priori* comme sans impact et selon l'approche reconnues par l'OCDE, l'« équivalence substantielle ». Cette double approche produit / procédé était déjà en vigueur dans la réglementation européenne sur les OGM édictée en 1990 (directives 90/219/CEE et 90/220/CEE).

En dépit des modifications réglementaires, les derniers sondages d'opinion ne changent pas véritablement la donne observée en Europe depuis dix ans. Si l'on prend les sondages d'opinion pour argent comptant, les consommateurs, dans leur ensemble, restent méfiants face aux produits alimentaires transgéniques, et à un moindre degré, face aux semences transgéniques. Concernant les OGM semences et les produits alimentaires contenant de l'ADN génétiquement modifié, l'Eurobaromètre indique que l'opposition a augmenté entre 1996 et 1999, et qu'elle reste relativement stable entre 1999 et 2002. Actuellement, 36 % des personnes interrogées soutiennent et encouragent le développement de semences transgéniques, 22 % se déclarent favorables à l'alimentation transgénique [2].

Dans un tel contexte, l'attitude des transformateurs de l'industrie agroalimentaire reste mitigée, voire relativement hostile à l'usage des produits transgéniques. Les sondages d'opinion sont souvent pris au pied de la lettre et assimilés par les analystes en intention d'achat, bien que certaines études fassent état de différences probantes entre les préférences affichées et les comportements d'achat [3].

Agroalimentaire : l'avis des consommateurs prévaut

De ce fait, les principaux groupes agroalimentaires européens ont pris des engagements de ne pas utiliser d'OGM dans leurs produits destinés à l'alimentation humaine. Les firmes Danone et Nestlé ont ainsi pris les devants en Europe.

Pour rendre compte de cette décision, l'explication de la firme Nestlé, dans un premier temps favorable à l'utilisation des OGM, est exemplaire : « La nouvelle réglementation européenne sur les OGM, en vigueur depuis le 18 avril 2004, destinée à l'alimentation humaine et animale renforce les exigences en matière d'étiquetage et de traçabilité des produits alimentaires. La nouvelle réglementation n'a aucun impact sur l'étiquetage des produits Nestlé en Europe. En effet, respectueux du choix de ses consommateurs, les matières premières utilisées par Nestlé sont garanties non-OGM... Toutefois, l'avis de Nestlé sur les OGM n'a pas changé. Le Groupe partage l'opinion de l'OMS, la FAO, l'OCDE et de nombreux comités scientifiques indépendants, selon laquelle les récoltes d'OGM et les ingrédients dérivés sont sûrs et peuvent donc être utilisés dans l'alimentation. Les plantes génétiquement modifiées et leurs dérivés qui ont fait l'objet de procédures d'évaluation de qualité sont donc aussi sûrs que leurs équivalents traditionnels. Pour autant, dans ce débat seul l'avis des consommateurs prévaut. C'est

la raison pour laquelle Nestlé a mis en place un ensemble de mesures qui lui permettent de garantir la qualité et la traçabilité de ses produits. » [4]

L'attitude des grands groupes agroalimentaires suggère ainsi qu'ils utiliseront peu d'OGM dans un avenir proche et, sauf à compter avec un revirement massif de l'opinion publique européenne, que les agriculteurs européens seront peu enclins à les mettre en culture.

Gare aux boycotts !

Toutefois, certaines incohérences de la réglementation européenne pourraient favoriser l'importation de semences grains et de tourteaux de soja transgéniques destinés à l'alimentation animale. En effet, la traçabilité visée par la réglementation européenne reste incomplète : si elle prévoit bien d'informer les agriculteurs sur l'alimentation animale, rien n'oblige les transformateurs de produits carnés à indiquer la façon dont les animaux ont été nourris avant d'être utilisés pour la transformation (viande, charcuterie, lait, etc.).



Malgré la levée du moratoire, on voit mal les fruits et légumes transgéniques envahir avant longtemps les étals.
© ARS/Peggy Greb

Beaucoup d'opposants à l'utilisation des OGM y voient la volonté de la Commission de préserver des débouchés pour les producteurs de semences OGM. Les transformateurs de produits carnés qui utiliseraient des animaux nourris avec des OGM doivent compter avec une possible remise en cause de leur légitimité et avec des mouvements de boycott qui pourrait tempérer leur intention d'utiliser des animaux nourris à partir de produits génétiquement modifiés [5]. Le risque de stigmatisation reste élevé pour des firmes soucieuses de la gestion de leur légitimité publique. Par exemple, l'ONG Greenpeace propose une liste des fabricants et distributeurs de la filière agroalimentaire qui ne se sont pas clairement prononcés contre l'usage des OGM dans les produits carnés transformés [6]. Cette liste contient différents produits pour lesquels l'organisation appelle au boycott.

Distributeurs sous surveillance

Notons qu'au-delà des producteurs, les distributeurs sont également sous surveillance. Cette situation les encourage à ne pas proposer sous leur marque de produits carnés contenant des OGM. Plus largement, certains distributeurs (Carrefour étant le principal) s'engagent à ne pas recourir aux OGM pour les produits proposés sous leurs labels. Cette stratégie vise la sauvegarde de la réputation de l'entreprise que les groupes anti-OGM n'hésiteraient pas à mettre en cause : en janvier 2003, Greenpeace avait encouragé au boycott des produits proposés et commercialisés par le distributeur Auchan ; contrairement à son concurrent direct, Carrefour, Auchan ne garantissait pas que les produits carnés proposés à la vente étaient issus d'animaux nourris sans aliments transgéniques.

Ainsi, le marché d'importation des OGM semences destinés à la transformation ou à la consommation humaine directe reste condamné à court et moyen terme. Dernier exemple à l'appui de cette conclusion, la filière s'est clairement engagée à ne pas utiliser le maïs Bt11 doux, alors qu'il est désormais autorisé à l'importation depuis la levée du moratoire ; son producteur, la firme suisse Syngenta Seeds, a annoncé, le 21 mai 2004, trois jours après avoir reçu ladite autorisation, que le produit ne serait pas exporté vers l'Europe [7]. Syngenta Seeds indiquait que seul le Bt11 de type « maïs grain » destiné à l'alimentation animale serait exporté, la firme cherchant désormais une autorisation de mise en culture en Europe pour ce produit. Mais pour quel volume de vente ? Ce qui suit montre qu'en dépit de cette autorisation, et faute d'une clarification adéquate des droits de propriétés sur ces semences, les conditions de leur adoption par les agriculteurs européens ne sont toujours pas réunies.

Le flou des droits de propriété et de la responsabilité civile

Dans la théorie économique des droits de propriété, une transaction marchande est appréhendée comme un transfert associant biens et droits. Les droits attribués sont à l'origine d'un ensemble de relations ordonnées entre les agents économiques : ils définissent leurs opportunités à échanger, leur vulnérabilité aux actions d'autrui et leurs responsabilités. Ainsi présenté, un régime de droits définit tant un cadre de relations entre agents

économiques tentés d'échanger des biens, qu'une relation de possession d'un bien par un individu. Selon cette conception, c'est donc la combinaison de régimes de responsabilité et de droits d'usage qui détermine la gestion économique des biens et qui permet l'organisation des transactions marchandes.



Ronald Coase

© David Joel / Ronald Coase Institute,
<http://coase.org/>

Assimilé à la théorie de l'économiste américain **Ronald Coase** (1960, prix Nobel d'économie en 1991), cette doctrine soutient que le rôle de la puissance publique consiste à clarifier les droits de propriété, d'usage et d'accès aux biens. Une fois cette clarification effectuée, les agents économiques sont autorisés à réaliser, dans des conditions déterminées, des transactions sur des droits en leur possession. Le rôle de l'État n'est pas mineur dans cette tradition ; la puissance publique conserve la prérogative d'attribuer ces droits et demeure investie de la police des droits, en particulier à travers les instances judiciaires de règlement des litiges.

Si l'on considère l'action des pouvoirs publics en matière de régulation des OGM à la lumière de ces considérations théoriques, force est de constater que cette action demeure incomplète. En effet, alors que les droits d'accès et les droits d'usage sont clarifiés pour les semences bénéficiant d'une AMM, les règles de responsabilité civile à appliquer à leurs utilisateurs en cas de dommages causés à l'environnement restent floues.

Le handicap de l'assurance

Cette situation d'indétermination des droits de propriété – cumulée aux incertitudes quand aux risques potentiels pour la santé et pour l'environnement que les semences OGM pourraient générer – a pour effet d'entraîner une défection du secteur de l'assurance [8] : actuellement, les agriculteurs qui utiliseraient en Europe des semences transgéniques ne pourraient pas trouver de couverture pour les éventuels dommages que leurs semences pourraient causer à d'autres biens privés. De surcroît, une clarification du droit à l'assurance n'est pas à l'ordre du jour, de telle sorte que la situation de flou sur les droits de propriété risque de durer.

Il existe pourtant une directive du parlement et du Conseil du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale concernant la prévention et la réparation des dommages environnementaux (directive 2004/35/CE, [9]), issue du « Livre Blanc sur la responsabilité environnementale » (2000) [10]. Mais cette directive n'est pas l'outil juridique approprié puisqu'elle exclut les dommages causés aux biens privés par les déchets ou les substances dangereuses – notamment les OGM. D'une manière plus générale, les pollutions à caractère diffus sont expressément exclues du champ d'application de cette directive, sauf lorsqu'il est possible d'établir un lien de causalité avec les activités qui en sont à l'origine.

Dans ces conditions, la probabilité de contamination d'un champ de semences conventionnel au-delà du seuil de présence fortuite – lié à des disséminations du pollen de variétés transgéniques – qui viendrait à se réaliser dans le respect de la réglementation et des règles de coexistence, est un dommage économique qui mériterait réparation, mais pour lequel le droit n'apporte pas de nouvelle réponse. En l'absence de faute ou de négligence d'un agriculteur utilisateur de semences OGM respectueux des contraintes réglementaires, se posera la question de savoir qui doit indemniser les victimes.

Certes, les agriculteurs ayant contaminé des champs voisins et auxquels une réparation serait demandée par les victimes pourraient, afin de se retourner contre les producteurs, s'appuyer sur la directive concernant la responsabilité du fait des produits défectueux (directive 85/374/CE du 25 juillet 1985, [11]) ; encore faudrait-il qu'ils montrent qu'en dépit des précautions d'usage retenues, les produits OGM n'offrent pas une sécurité d'usage suffisante



Graines de colza (fortement grossies).

Le problème de la contamination des parcelles par le pollen de colza transgénique demeure irrésolu.

© Canola Council of Canada

quand bien même ils bénéficieraient d'une AMM. Mais le fond du problème est ailleurs : le risque de contamination des champs est tel que les assureurs – sous la pression des réassureurs, fédérés par l'action du premier réassureur mondial, la Swiss Re, basée à Zurich – ont clairement exprimé leur refus d'assurer les utilisateurs d'OGM face à de telles contaminations diffuses. Cette incapacité à se faire assurer constitue un handicap de taille pour l'adoption des semences OGM par les agriculteurs européens, et donc pour la diffusion des OGM en Europe.

Des risques trop grands

Actuellement, et quand bien même des autorisations de mise en culture seraient données pour des semences OGM qui présenteraient des caractéristiques techniques prometteuses, les conditions d'accès au marché restent donc trop risquées pour un agriculteur européen. De surcroît, les instances d'expertise du risque restent réticentes à l'idée de délivrer des AMM pour des variétés semencières OGM qui trouveraient en Europe des conditions pédoclimatiques propices à leur mise en culture, de type colza et betterave. Etant donnée la volatilité de leurs pollens, ces variétés transgéniques induisent d'importants risques de contamination des cultures non transgéniques, au-delà des seuils réglementaires de présence fortuite. Les conditions à mettre en œuvre pour assurer la coexistence de semis transgéniques et non transgéniques pour ces variétés restent encore controversées, et les règles de coexistence indéterminées.

La levée du moratoire sur les variétés OGM en Europe ne change donc pas radicalement la donne observée en Europe. La délivrance d'autorisations au cas pas cas, et la prudence manifestée à l'égard de variétés problématiques pour la gestion et l'organisation de la coexistence maintiennent une très faible offre de variétés transgéniques. Les conditions proposées aux adopteurs potentiels restent peu favorables à la mise en culture de ces variétés. On peut donc parier que la demande et la diffusion des semences transgéniques stagneront durant encore plusieurs années en Europe.

Thierry HOMMEL, Egizio VALCESCHINI

Thierry Hommel est économiste et chargé de recherche à l'Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri), à Paris.

Egizio Valceschini est économiste, directeur de recherche au département « Sciences pour l'Action et le Développement » (SAD) de l'Inra et directeur de l'unité « Activités, Produits et Territoires » (SADAPT), à Thiverval-Grignon (Yvelines).

thierry.hommel@iddri.org

[1] Directive 2001/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 mars 2001 relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement et abrogeant la directive 90/220/CEE du Conseil ; *Journal officiel* n° L 106 du 17/04/2001, entrée en application le 17 octobre 2002.

<http://europa.eu.int/scadplus/leg/fr/lvb/l28130.htm>

Règlement (CE) NO 1829/2003 du parlement européen et du conseil concernant les denrées alimentaires et les aliments pour animaux génétiquement modifiés ; *Journal Officiel* n° L 268 du 18/10/2003.

http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/oj/dat/2003/l_268/l_26820031018fr00010023.pdf

Règlement (CE) NO 1830/2003 du parlement européen et du conseil concernant la traçabilité et l'étiquetage des organismes génétiquement modifiés et la traçabilité des produits destinés à l'alimentation humaine ou animale produits à partir d'organismes génétiquement modifiés, et modifiant la directive 2001/18/CE ; *Journal Officiel* n° L 268 du 18/10/2003.

http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/oj/dat/2003/l_268/l_26820031018fr00240028.pdf

[2] European Opinion Research Group (2002), Eurobaromètre 58.0 : Les attitudes des européens à l'égard de l'environnement, Bruxelles, décembre.

http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/ebs/ebs_180_fr.pdf

[3] E. Valceschini, B. Rufieux (2000), Pertinence économique et faisabilité d'une filière "sans OGM", Comportements et opinions des consommateurs face à des produits "OGM" et "sans OGM", INRA.

<http://www.inra.fr/genomique/communiqu7.html#comportement>

[4] Nestlé France, Notre position sur les OGM

<http://www.nestle.fr/Entreprise/NotreResponsabilite/Notrepositionsur/ogm>

[5] Voir France Nature Environnement, communiqué de presse, 20 avril 2004, Nouvelle réglementation des produits OGM : une rigueur

toute relative. [Version pdf](#)

Voir aussi A. Apoteker, [Inf'OGM n°51](#)

[6] Greenpeace (2004) Guide OGM

http://greenpeace.datapps.com/detectivesOGM/dossiers/guideOGM_mail2004.pdf

[7] Voir actualités Yahoo

<http://fr.news.yahoo.com/040521/5/3tdzo.html>

[8] T. Hommel (2002) Assurabilité des OGM et risques industriels : un univers de décision controversé, *Le courrier de l'environnement de l'INRA*, n° 45, février 2002,

<http://www.inra.fr/Internet/Produits/dpenv/hommec45.htm>

[9] Directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 relative à la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux, *Journal Officiel* n° L 143, 30 avril 2004.

<http://europa.eu.int/scadplus/leg/fr/lvb/l28120.htm>

[10] Commission des communautés européennes (2000) Livre blanc sur la responsabilité environnementale, COM (2000) 66 final, 9 février 2000.

http://europa.eu.int/comm/environment/liability/el_full_fr.pdf

[11] Directive 85/374/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 juillet 1985 relative au rapprochement des dispositions législatives et administratives des Etats membres en matière de responsabilité du fait des produits défectueux, *Journal officiel* n° L 307 du 12/11/1988.

<http://europa.eu.int/scadplus/leg/fr/lvb/l32012.htm>

Pour aller plus loin

- | R.H. Coase. (1960) « The problem of social cost », trad. fr. Y.M. Morissette (2000) *Le coût du droit*, PUF, 128 p.
- | C. Henry, M. Trommetter, L. Tubiana (2003) « Innovations et droits de propriété intellectuelle : quels enjeux pour les biotechnologies ? » *In*: J. Tirole et al. (2003) *Propriété intellectuelle*, Conseil d'analyse économique, juillet 2003.
<http://www.cae.gouv.fr/rapports/dl/41.pdf>
- | T. Hommel (2004) *Stratégie des firmes industrielles et contestation sociale*, Cemagref, Cirad, Ifremer, INRA Éditions, Paris, 356 p.
<http://www.inra.fr/Internet/Directions/DIC/EDITIONS/pdf/01516.pdf>
- | Commission européenne, Sécurité alimentaire
http://europa.eu.int/comm/food/food/biotechnology/index_fr.htm

© Vivant Editions – <http://www.vivantinfo.com>