

Les Propositions du Commissaire John Dalli sur la Non-coexistence des Plantes OGM



John Davison^a

Directeur de recherche, INRA, Versailles (retraité)

jrndavison@gmail.com

^a *Les opinions personnelles exprimées dans cet article ne représentent pas nécessairement celles de mon ancien employeur, l'INRA.*

Résumé

Le nouveau Commissaire pour la santé et des consommateurs, Direction générale (DG SANCO) de la Commission européenne, M. John Dalli a proposé le 13 juillet 2010 de donner aux États membres le droit de choisir de cultiver ou non des OGM, sur toute partie de leur territoire, en utilisant des raisons politiques et socio-économiques comme seule justification. Cela est en contradiction avec la Directive 2001/18/CE de la Commission, qui par conséquent devrait être modifiée. En revanche, les recommandations scientifiques restent du domaine de l'Autorité de sécurité alimentaire européenne (EFSA). En échange, M. Dalli espère que les États membres peuvent être plus favorablement disposés à approuver les recommandations de l'EFSA sur les OGM importés dont dépend la production européenne de viande et de volailles. Les premières réactions de toutes les parties-prenantes, que ce soit les États membres, les entreprises de biotechnologie européennes, les associations d'agriculteurs des États-Unis, ou les ONG anti-OGM, ont été uniformément négatives : bien évidemment pas pour les mêmes raisons. Cet article analyse les motivations des parties-prenantes, y compris celles de M. Dalli et la Commission européenne.

Les propositions sur les cultures d'OGM de M. Dalli

En novembre 2009, le nouveau commissaire chargé de la santé et des consommateurs Direction générale (DG SANCO) de la Commission européenne a été désignée, il s'agit de M. John Dalli, un comptable, devenu homme politique, et, jusqu'à récemment ministre de la Politique sociale de Malte. M. Dalli a hérité de nombreuses questions épineuses à la DG SANCO, y compris le problème des organismes génétiquement modifiés (GM), pour lequel son expérience antérieure ne montre aucune qualification⁽¹⁾.

Au cours des 12 dernières années, l'UE n'a autorisé à la culture que deux variétés GM (le MON810 de Monsanto pour l'alimentation animale en 1999, et la pomme de terre Amflora de BASF pour la fabrication du papier en 2010). Plusieurs États membres de l'UE (Autriche, Italie, France, Allemagne Luxembourg, Grèce et Hongrie) ont illégalement refusé d'autoriser la culture du MON810, au mépris de cette Directive 2001/18/CE, qui, entre autres, porte sur la dissémination volontaire d'OGM dans l'environnement (essais sur le terrain et cultures) en l'absence de mesures de confinement spécifiques. La demande pour la culture d'Amflora a été déposée en 1996 et cela pris 13 ans pour obtenir l'autorisation de la Commission. Malgré le fait qu'Amflora a récemment été

autorisée, le Luxembourg, l'Autriche et la Hongrie ont déjà déclaré qu'ils ne permettront pas sa culture.

Peu de membres de l'UE cultivent des plantes GM, la grande majorité étant cultivée en Espagne, avec de petites quantités en République Tchèque, Portugal, Roumanie, Pologne et Slovaquie. La France et l'Allemagne ont précédemment cultivé le maïs GM MON 810, mais ont depuis interdit sa culture pour des raisons politiques. Auparavant la Roumanie a été un grand cultivateur de soja GM, mais a dû y renoncer dès son entrée dans l'UE et, comme le reste de l'Europe, doit désormais importer le soja GM produit en Amérique du Sud.

Une grande variété d'OGM est déjà en cours d'élaboration et cultivée ailleurs dans le monde (en particulier en Amérique du Nord et du Sud) et, dans plusieurs cas, les demandes ont été faites pour leurs cultures dans l'UE. Cependant, ces initiatives sont systématiquement bloquées par les États membres, mêmes si les avis de l'Autorité scientifique européenne EFSA n'ont pas révélé de problèmes sanitaires ou de sécurité environnementale. En réalité, suite à une recommandation positive de l'EFSA, la décision d'autoriser un OGM revient au Conseil des ministres de l'Agriculture. Cet organisme ne parvient jamais à atteindre la majorité qualifiée et la décision passe ensuite en toute légalité à la Commission Européenne qui, ensuite, a toujours approuvé la recommandation de l'EFSA. Beaucoup de temps est volontairement perdu et l'ancien Commissaire de la Direction Générale de l'Agriculture, Mariann Fischer-Boel, a déclaré que « la décision politique est frappée comme une balle dans un match de tennis au ralenti ». Cette impasse politico-scientifique a été responsable des 13 ans requis pour l'approbation de la pomme de terre Amflora de BASF. En dépit du fait que l'UE est totalement dépendante des importations de soja GM, et en partie de gluten de maïs, pour sa nourriture de bétail, le blocage est le même pour l'importation de nombreuses cultures GM à fins d'alimentation animale ou humaine. Cette situation n'est cependant pas l'objet du présent avis et a été discutée ailleurs ^(2,3,4).

Conformément à la directive 2001/18/CE ^(3, 4) les plantes GM bénéficiant d'une recommandation positive de l'EFSA et autorisées par la Commission peuvent être cultivées dans tous les États membres, qui ne peuvent interdire leur culture qu'en présentant des motifs scientifiquement valides en invoquant la clause de sauvegarde. Plusieurs États membres (Autriche, Italie, France, Allemagne, Luxembourg, Grèce et Hongrie) ont tenté d'invoquer la clause de sauvegarde, mais aucun n'a réussi à fournir de nouvelles informations scientifiquement valides qui n'avaient pas déjà été examinées par l'EFSA.

Telle était la situation héritée par le nouveau Commissaire, M. John Dalli, au début de 2010. Pour tenter de sortir de l'impasse, il a fait de nouvelles propositions qui ont été exposées le 13 juillet 2010^(5, 6, 7, 8). M. Dalli propose que les États membres soient libres de décider si elles souhaitent ou non des cultures GM sur tout ou partie de leur territoire. Cela serait contraire à la Directive 2001/18/CE et donc illégal ; par conséquent M. Dalli propose également de modifier cette Directive. En tout cas, cela correspond à un état de fait depuis que plusieurs États membres (Autriche, Italie, France, Allemagne Luxembourg, Grèce et Hongrie) ont déjà décidé (illégalement et sans justification scientifique) de ne pas autoriser la culture de plantes GM autorisées (MON810). L'île de Madère avait demandé à être reconnue comme une zone exempte d'OGM en novembre 2009 (avant les propositions de M. Dalli), une demande qu'il faut considérée comme acceptée par défaut, car le délai d'opposition dont disposait la Commission a expiré.

Le problème est que la Directive 2001/18/CE ne peut être facilement modifiée ; ce qui serait susceptible de prendre 2 ans de procédure judiciaire. Il est probable qu'une décision finale de la Cour européenne de justice soit nécessaire pour établir si les propositions de M. Dalli permettant des zones sans OGM entrent dans la définition juridique de la coexistence en vertu de la Directive 2001/18/CE. M. Dalli veut pourtant obtenir une « solution rapide », donc il propose également d'atteindre cet objectif en permettant aux pays de déterminer leurs propres règles de coexistence fondées sur des motivations politiques et socio-économiques (mais pas sur des raisons scientifiques,

car elles sont déjà couvertes par des recommandations de l'EFSA). Il souhaite ainsi légaliser l'actuel « droit » illégal des États membres d'empêcher les cultures GM. M. Dalli propose de remplacer la recommandation 2003/556 ⁽¹⁰⁾ sur la coexistence par des recommandations plus permissives ⁽⁶⁾, ce qui va effectivement permettre aux États membres d'agir comme ils l'entendent.

Là encore, il n'y a rien de très nouveau, puisque les États membres ont déjà déterminé leurs propres règles de coexistence en vertu de ce que l'on appelle le principe de subsidiarité. Par exemple, en Suède, la distance de séparation entre maïs GM et non GM est de 25m, mais dans le minuscule Luxembourg, il est de 800 m ⁽¹¹⁾. Ainsi, un pays qui souhaite exclure les cultures GM a simplement besoin d'augmenter la distance de séparation entre celle-ci et les cultures non-GM de sorte que la culture des OGM devient totalement impraticable. La manipulation des distances d'isolement peut être justifiée comme le moyen de maintenir le seuil de présence fortuite d'OGM au niveau souhaité. Ainsi, une séparation très grande distance correspond à une volonté d'avoir un seuil très bas ; voir sans OGM. Pourtant, il est clair que cela met également en péril la liberté des agriculteurs dans leurs choix de cultiver des plantes OGM. Si cela s'avère insuffisant, la culture d'OGM peut de plus être découragée par la mise en œuvre d'une législation de la responsabilité et de la réparation, conformément à la recommandation CE (2003/556/CE), dans lequel les agriculteurs cultivant les plantes GM sont responsables des pertes économiques subies par leurs voisins cultivant du non-OGM.

En outre, certains États membres ont déjà mis en œuvre un seuil d'OGM plus bas que les 0,9% utilisés dans l'UE. Alors que, en vertu des règlements européens 1829/2003 et 1830/2003, les alimentations humaine et animale doivent être étiquetées "OGM" uniquement si le niveau dépasse 0,9%, certains pays de l'UE (comme l'Allemagne et la France) souhaitent également légaliser un étiquetage « sans OGM », de sorte que les denrées alimentaires et aliments pour animaux aurait 3 étiquettes possible (un étiquetage « contient des OGM », un étiquetage « sans OGM », et pas d'étiquetage du tout correspondant à un seuil entre 0% et 0,9%). La modification nationale de l'étiquetage des OGM entre en conflit avec la notion d'un marché unique européen, car un pays qui interdit la culture OGM, en vue de parvenir à un très seuil bas, ne peut pas raisonnablement permettre l'importation d'OGM en provenance des pays de l'UE avec un seuil plus élevé.

En contrepartie, de la permission pour les États membres d'exclure les cultures GM, M. Dalli espère qu'ils accepteront d'être plus permissifs dans l'approbation des importations d'OGM, en suivant les recommandations scientifiques de l'EFSA, et donc de débloquent l'impasse actuelle où les États membres ne sont jamais en mesure d'atteindre une majorité qualifiée. Obtenir un accord sur les importations de cultures GM est crucial pour l'UE, puisque la production, par les agriculteurs européens, de la viande et de la volaille dépend totalement du soja importé, qui est presque entièrement GM. De nouvelles variétés d'OGM sont sans cesse développées et cultivées dans l'Amérique du Nord et l'Amérique du Sud et le règlement 'tolérance zéro' de l'UE ne permet pas même une trace de ces cultures d'OGM non approuvées dans l'UE ^(2, 3, 4). Cependant, cette espoir de M. Dalli semble, a priori, sans fondement, puisqu'il est improbable que les États membres soient pro-OGM à Bruxelles, tandis qu'ils soutiennent une interdiction dans leur propre pays.

Enfin, les propositions M. Dalli mine le rôle de l'EFSA, qui continuera d'évaluer sur une base scientifique la santé et la sécurité environnementale des OGM importés dans l'UE, mais son avis scientifique ne sera plus nécessaire pour les cultures au niveau national où les décisions seront prises pour des raisons socio-économiques et politiques (voir également les commentaires d'Europabio ci-dessous).

Réponse des parties prenantes à la proposition de M. Le Dalli

Les propositions de M. Dalli, rendues public le 13 juillet 2010, ont rencontré la désapprobation complète de tous les intervenants, que ce soit les États membres, les entreprises de biotechnologie,

les associations d'agriculteurs européens ou des États-Unis, ou les ONG anti-OGM; bien évidemment, pas pour les mêmes raisons.

La chancelière allemande Angela Merkel a déclaré que ces propositions représentent « la première étape de démantèlement de l'unique marché de l'UE », se référant à la proposition de permettre les États membres de déterminer leurs propres seuils d'OGM en manipulant les distances de séparation. Il est clair que ces États membres, ayant empêché les cultures d'OGM dans leur propre pays, ne pourront admettre par la suite l'importation des aliments dérivés de culture GM en provenance d'autres pays de l'UE où les OGM ont un seuil d'étiquetage de 0,9% en accord avec les règlements CE 1829/2003 et 1830/2003.

Cette préoccupation a été reprise dans une lettre adressée à la Présidence belge par le Comité des Organisations Professionnelles Agricoles de l'Union Européenne (COPA), la Confédération Générale des Coopératives Agricoles de l'Union Européenne (COGECA) et la Confédération de l'alimentation et l'industrie des boissons (CIAA) : « La nouvelle approche de la culture GM établit un précédent juridique dangereux, mettant en péril le marché intérieur pour les produits autorisés ».

M. Jean-Louis Borloo, le ministre français de l'Écologie, a également condamné les propositions comme inacceptables, car « elles ne traitent pas la nécessité d'améliorer le processus d'autorisation (par l'EFSA). C'est une vérité évidente, car les propositions de M. Dalli n'ont pas pour objectif de modifier les évaluations en matière de sécurité sanitaire, basées sur la science, de l'EFSA. Il faut se rappeler que l'EFSA a été créée comme une autorité scientifique indépendante et a toujours refusé les demandes (des différents États membres, dont la France) de condamner comme dangereux le maïs GM MON810 de Monsanto. Ces mêmes États membres, dont M. Borloo pour la France, ont appelé à une « réforme » de l'EFSA dans le but de mieux contrôler ses activités.

Une délégation d'associations agricoles espagnole, roumaine et portugaise a demandé « que la prise de décision soit fondée sur la science, pour un meilleur accès aux OGM pour les nourritures animale et humaine et pour la culture, quand ils ont été approuvés par l'EFSA »; et « des mesures de coexistence réalistes qui ne pénalisent pas les agriculteurs cultivant des OGM ».

Friends of the Earth a déclaré que « si la Commission semble proposer aux pays le droit d'appliquer les interdictions nationales, en réalité, la proposition vise à faire le contraire - l'ouverture de champs de l'Europe aux cultures GM. La Commission persiste à ne pas protéger les aliments de la contamination par les cultures GM et nous exhortons les États membres à rejeter cet accord ». Greenpeace a déclaré que la nouvelle proposition « ne donnera pas aux États membres de nouveaux droits, mais ouvrira la porte à de nouvelles cultures d'OGM, à des contaminations transfrontalières, à des distorsions de concurrence et à la disparition de l'agriculture biologique dans des régions entières de l'Europe ». Ces opinions sont typiques des commentaires vagues, sans base scientifique, donnés en général par les ONG anti-OGM. En réalité, ils craignent qu'avec le transfert de la prise de décision sur les cultures OGM aux États membres, il sera plus difficile de bloquer leur développement.

EuropaBio (Association européenne des bio-industries) se déclare déçue que la proposition désactive plutôt que de permettre les applications agricoles des produits de la biotechnologie, bénéfiques et rigoureusement testés. Europabio croit fermement qu'une proposition viable doit être fondée sur la science et proportionnée dans ses recommandations et non discriminatoire pour les agriculteurs qui souhaitent cultiver les plantes qui conviennent le mieux pour eux. Sans le respect de ces principes fondamentaux, la politique résultante sera préjudiciable à la durabilité globale et le succès du secteur agricole européen dans son ensemble. Plus précisément, les préoccupations d'EuropaBio⁽¹²⁾ sont que la proposition:

« 1. Menace de saper le seuil d'étiquetage légalement établie à 0,9% en permettant l'utilisation d'une gamme de seuils de rechange. Cela peut déclencher des litiges juridiques entre les autorités et les opérateurs (y compris les agriculteurs, acheteurs, producteurs).

2. Permet d'abuser des mesures de coexistence pour nier l'existence de certains produits ou technologies.
3. Est contraire aux principes internes du marché de l'UE, en permettant la prolifération de différentes restrictions nationales ou régionales.
4. Sape les fondements scientifiques et la crédibilité des évaluations de l'EFSA.
5. Rend plus difficile, pour les États membres, de permettre aux agriculteurs de choisir les produits à développer, par la création d'incertitudes juridiques.
6. Crée un précédent qui impliquerait que les autres secteurs, et d'autres pays pourraient utiliser des raisons non-scientifiques pour rejeter l'approbation des produits, malgré une évaluation positive de l'EFSA.

Pour faire avancer l'industrie européenne, elle demande un cadre juridique clair dans lequel des produits innovants, bénéfiques, et approuvés, peuvent être mis à la disposition de ceux qui souhaitent les développer ou de les acheter ».

Un porte-parole de Bayer CropScience, a déclaré qu'il soutenait « le but de placer tous les États membres en mesure de prendre leurs décisions sur la culture des OGM », mais en même temps a critiqué le plan de M. Dalli qui « modifie le cadre juridique existant et, avec elle, la possibilité de conflits de longue durée ».

Un porte-parole de Syngenta a déclaré que « notre souci est que la proposition ajoute potentiellement plus de complexité et l'imprévisibilité dans le processus, et nous doutons que cela accélère le processus d'approbation des plantes OGM ».

Le Département américain au Commerce a déclaré que les États-Unis pourraient être prêts à défier les nouvelles règles si elles sont adoptées par l'UE. Le Département américain du Commerce est en accord avec la chancelière Angela Merkel, « que les propositions porterait atteinte au bloc interne du marché de l'UE. Ces règles mettent l'UE et ses États membres en conflit avec Organisation mondiale du commerce (OMC) ». Il convient de rappeler que l'UE a perdu lors de la décision de l'OMC en 1996 (à la demande des États-Unis, du Canada et de l'Argentine), et que depuis ce temps, les États-Unis ont donné à l'UE plusieurs sursis pour lui permettre de se conformer à la décision. Une fois que le pouvoir d'interdire les cultures GM passera aux États membres, ces derniers pourraient alors être directement ciblés individuellement, et non plus indirectement par l'intermédiaire de l'UE. Une telle initiative est soutenue par l' 'American Farm Bureau Federation', qui a exhorté « l'administration américaine à entamer des démarches en vue d'imposer des sanctions à l'UE. L'American Farm Bureau s'est plaint que « l'UE ne s'est toujours pas conformée à la décision de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en 2006 contre "le moratoire de fait" contre les nouvelles variétés d'aliments issues de cultures GM. L'agriculture des États-Unis a subi des dommages importants à cause du refus de l'UE de respecter ses engagements envers l'OMC et ces dommages vont continuer à croître tant que l'UE ne respectera pas la décision de l'OMC ».

Au Royaume-Uni, le 'National Farmers Union' a déclaré que « cette décision envoie un signal clair au reste du monde que l'UE manque d'intérêt pour l'innovation et les nouvelles technologies permettant de faire avancer l'industrie agricole concurrentielle et qu'elle n'utilise pas de preuves scientifiques dans sa prise de décision ».

Curieusement, il n'y a eu aucun commentaire, positif ou négatif, de la part de l'EFSA, qui est un intervenant majeur. En effet, le site d'EFSA ne contient qu'une mention de M. Dalli, à propos de sa visite au siège social d'EFSA.

Des représentants des pays membres de l'UE discuteront des propositions de M. Dalli, mais il est déjà clair que celles-ci rencontreront une opposition sévère de toutes les parties prenantes. Une conclusion est peut-être que les qualifications de M. Dalli, en tant que comptable, ne lui ont pas permis de devenir un expert dans la réglementation sur les OGM au cours de ses 6 mois en fonction.

References

- 1). Personal Details of Mr. John Dalli.
http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/dalli/about/cv/index_en.htm#personal_details
- 2). Davison, J. GM plants: Science, politics and EC regulations. *Plant Science* 178 (2010) 94–98.
http://www.sciencedirect.com/science?_ob=ArticleURL&_udi=B6TBH-4Y0T8XS-1&_user=4296857&_coverDate=02%2F28%2F2010&_rdoc=1&_fmt=high&_orig=search&_sort=d&_docanchor=&view=c&_acct=C000012518&_version=1&_urlVersion=0&_userid=4296857&_mD5=05d50c7fcc2f0e339234b112dffeacc8
- 3). Davison J. and Bertheau Y. European regulations on genetically modified organisms: their interpretation, implementation and difficulties in compliance. *CAB Reviews: Perspectives in Agriculture, Veterinary Science, Nutrition and Natural Resources* (2007) Vol. N°007, 1-12
http://www.prodinra.inra.fr/prodinra/pinra/data/2008/07/PROD2008c17b92d_20080707114922058.pdf
- 4) Davison J. and Bertheau, Y. The Theory and the Practice of European Traceability Regulations for GM Food and Feed. *Cereal Foods World*. (July-August 2008, 53(4) 186-196.
- 5) Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the freedom for Member States to decide on the cultivation of genetically modified crops
http://ec.europa.eu/food/food/biotechnology/docs/communication_en.pdf
- 6) Commission Recommendation on guidelines for the development of national co-existence measures to avoid the unintended presence of GMOs in conventional and organic crops.
http://ec.europa.eu/food/food/biotechnology/docs/new_recommendation_en.pdf
- 7) Regulation of the European Parliament and of the Council amending Directive 2001/18/EC as regards the possibility for the Member States to restrict or prohibit the cultivation of GMOs in their territory.
http://ec.europa.eu/food/food/biotechnology/docs/proposal_en.pdf
- 8) Lettre d'informations sur les Plantes génétiquement modifiées N° 175. 23 juillet 2010
<http://www.marcel-kuntz-ogm.fr/>
- 9) Official Journal of the European Communities. Directive 2001/18/EC on the deliberate release into the environment of genetically modified organisms and repealing Council Directive 90/220/EEC. Available from: URL:
http://www.biosafety.be/PDF/2001_18.pdf
- 10) Commission Recommendation of 23 July 2003 on guidelines for the development of national strategies and best practices to ensure the co-existence of genetically modified crops with conventional and organic farming. http://ec.europa.eu/agriculture/gmo/coexistence/index_en.htm
- 11) Devos Y, Demont M and Sanvido O. Coexistence in the EU—return of the moratorium on GM crops? *Nature Biotechnology* 26(11) 2008 1223-1225
- 12) Europabio Statement: The Commission's Proposals to Nationalise the Approval of GM crops for EU Cultivation (15/08/2010)
<http://www.europabio.org/positions/GBE/EuropaBio%20statement%20on%20DG%20SANCO%20Proposal.pdf>