



HAUT CONSEIL DES BIOTECHNOLOGIES

COMITE ECONOMIQUE, ETHIQUE ET SOCIAL

Rapport sur les conditions d'une coexistence pérenne
entre les filières OGM, conventionnelles, biologiques et « sans OGM »,

adopté en séance le 14 décembre 2011.

Sommaire :

P.3 : Introduction - Une autosaisine du CEES sur la coexistence ;

P.8 : I. La disponibilité de tous types de variétés végétales ;

P.21 : II. L'organisation territoriale de la coexistence ;

P.31 : III. Les coûts et bénéfices de la coexistence ;

P.44 : IV. Suivi socio-économique et formation ;

P.46 : V. Architecture juridique ;

P.48 : Annexes.

Comité économique, éthique et social

Rapport sur les conditions d'une coexistence pérenne entre les filières OGM,
conventionnelles, biologiques et « sans OGM »

➤ Une autosaisine du CEES sur la coexistence

1. En complément des travaux du Comité scientifique (CS), le CEES a souhaité utiliser la faculté qui lui est donnée de s'autosaisir car, au-delà de sa dimension technique, la coexistence implique des choix éthiques et culturels, ainsi qu'une organisation économique, juridique et sociale qui ont des conséquences techniques, de même que les choix opérés par le CS ont des conséquences socio-politiques. Il s'agit ici de définir la place donnée à chaque mode cultural, de déterminer ce qui doit être protégé, pourquoi, et comment. L'organisation spatiale de la coexistence n'implique pas seulement le respect de distances ou de dates de semis, mais aussi le type de relations entre partenaires agricoles, renvoyant ici à la **négociation collective**, l'allocation des coûts, le périmètre des responsabilités des différents acteurs, les conditions d'information et de formation. Sur certains points, les membres du CEES ont développé des positions communes, sur d'autres, des positions opposées. Les unes comme les autres sont fondées sur des expériences professionnelles et des engagements, des intérêts catégoriels et des visions diverses de l'intérêt général. Cette caractéristique du CEES permet de débattre dans une enceinte réduite des intérêts et des positions en présence, préfigurant ce que l'on retrouvera sur le terrain.

2. Le travail effectué a suivi une démarche inductive fondée sur la recherche de la **pérennité** du projet de coexistence et des conditions de sa faisabilité, si celui-ci se révèle faisable et réversible (cf. pt.10). Dès lors, il était impossible de se limiter à la coexistence au champ, car l'influence des opérateurs de l'aval des filières (organismes de collecte et de stockage, éleveurs, coopératives, fabricants et distributeurs), comme celle des importateurs, devait être prise en compte, de même

qu'il fallait considérer les agriculteurs en vente directe et les apiculteurs et jardiniers amateurs, souvent oubliés dans la réflexion. En outre, il n'est pas de « libre choix » si des semences OGM et « sans OGM » ne sont pas disponibles sur le marché. Enfin, ces semences dépendent, elles-mêmes, de l'existence d'une recherche pluraliste et de ressources génétiques adaptées à chaque itinéraire technique. Une attention particulière a été portée aux manières de concevoir les relations entre exploitants sur le terrain, au repérage et à la répartition des coûts, y compris en matière de responsabilité, au suivi socio-économique du projet et aux formations nécessaires. Souvent perçue comme n'impliquant que la mise en place de distances entre parcelles OGM et non OGM, la coexistence implique au contraire toute la production agricole, depuis les ressources génétiques jusqu'à la distribution, et il est important de réaliser que cet ensemble forme un tout dont la cohérence peut, seule, assurer l'efficacité.

➤ **Un système juridique inachevé et sujet à interprétations**

3. Les institutions européennes ont énoncé un principe de libre choix entre des formes d'agriculture et d'alimentation avec et sans OGM, en laissant désormais aux Etats une large autonomie dans l'organisation de la mise en culture des plantes transgéniques de manière à « tenir compte de leurs spécificités régionales et nationales », y compris en créant de « vastes zones du territoire » où les cultures transgéniques seraient exclues¹. Les États peuvent donc proposer des mesures de limitation ou d'exclusion si elles sont destinées à protéger les écosystèmes locaux ou à éviter la présence accidentelle d'OGM dans d'autres produits. De plus, la volonté de certains agriculteurs et opérateurs de garantir que leur production contient le moins d'OGM possible a été reconnue comme légitime par les Lignes directrices du 13 juillet 2010, sans que la Commission ne donne d'indication sur l'allocation des coûts induits qui reste, en l'état, de la compétence des États.

¹ À ce jour, on considèrera que ce système juridique comprend : la Directive 2001/18/CE du 12 mars 2001 relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement, le Règlement 1829/2003/CE du 22 septembre 2003 concernant les denrées alimentaires et les aliments pour animaux génétiquement modifiés, le Règlement 1830/2003/CE du 22 septembre 2003 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, la recommandation de la Commission du 13 juillet 2010 établissant des lignes directrices pour l'élaboration des normes nationales de coexistence visant à éviter la présence accidentelle d'OGM dans les cultures conventionnelles et biologiques, et la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2001/18/CE en ce qui concerne la possibilité pour les États membres de restreindre ou d'interdire la culture d'OGM sur leur territoire (COM(2010)0375 – C7-0178/2010 – 2010/0208(COD)) . Il faut noter que les Lignes directrices ont une valeur juridique théorique faible et que la proposition de règlement est controversée sur certains points, ce qui crée une incertitude juridique non négligeable sur l'avenir.

4. La liberté d'organisation des mises en culture est toutefois limitée par le respect de deux conditions : d'une part, les questions sanitaires et environnementales générales restent du domaine de l'évaluation des risques prévue dans le processus d'autorisation de mise sur le marché au niveau européen, ce qui n'empêche pas de prendre en compte des particularismes environnementaux locaux lors de la mise en culture ; d'autre part les mesures restrictives de culture des OGM doivent être proportionnées et les Etats doivent démontrer que « d'autres mesures ne suffiraient pas pour atteindre des niveaux de pureté suffisants ». Ces deux conditions impliquent que les mesures restrictives ne peuvent être un pur choix politique, même si celui-ci peut être amené à jouer un rôle.

5. En droit français :

L'article 2 de la loi du 25 juin 2008 énonce :

- les « organismes génétiquement modifiés ne peuvent être cultivés, commercialisés ou utilisés que dans le respect [...] des structures agricoles, des écosystèmes locaux et des filières de production et commerciales qualifiées sans organismes génétiquement modifiés [...]. La définition du 'sans organismes génétiquement modifiés' se comprend nécessairement par référence à la définition communautaire. Dans l'attente d'une définition au niveau européen, le seuil correspondant est fixé par voie réglementaire, sur avis du Haut Conseil des biotechnologies, espèce par espèce » [selon le projet de décret relatif à l'étiquetage des denrées alimentaires issues de filières qualifiées « sans OGM », entre 0,1% pour les productions végétales et 0,9% pour une partie de la filière d'alimentation animale].

- la liberté de produire avec ou sans OGM [est garantie] « sans que cela nuise [...] à la spécificité des cultures traditionnelles et de qualité ».

On pourrait déduire de ces deux propositions que les agriculteurs cultivant des OGM sont tenus de faire en sorte que leurs voisins puissent obtenir le seuil souhaité, quel qu'il soit, entre 0,1% et 0,9%, et selon certains membres que les semences ne dépassent pas le seuil de détection.

6. L'article 6 II al.1 précise : « Les conditions techniques relatives aux distances sont fixées par nature de culture. Elles définissent les périmètres au sein desquels ne sont pas pratiquées de cultures d'organismes génétiquement modifiés. Elles doivent permettre que la présence accidentelle d'organismes génétiquement modifiés dans d'autres productions soit inférieure au seuil établi par la réglementation communautaire ». Or, le seul seuil communautaire connu à ce jour, est celui de 0,9%, valable selon la réglementation pour les cultures biologiques comme pour les cultures conventionnelles (en l'absence de seuil communautaire pour les semences et pour le « sans OGM »).

L'article 8 de la loi qui instaure un mécanisme d'indemnisation en cas de présence fortuite de transgènes dans les productions non OGM, est limité au dépassement du

seuil de 0,9%, sans préjuger ce qui se passerait dans le cadre du droit commun de la responsabilité (pt.92).

7. Le projet de décret « sans OGM » prévoit un seuil de 0,1 ou 0,9% selon les types de production, mais ne dit rien de l'allocation de la charge liée aux mesures techniques destinées à l'obtenir. Qu'en est-il, alors, du seuil de 0,1% demandé par certains contrats de livraison de produits destinés au marché conventionnel et par les organismes certificateurs pour les productions « bio » ?

8. Certains parlementaires avaient vu la difficulté et saisi le Conseil constitutionnel d'un défaut d'intelligibilité de la loi, le législateur n'ayant pas défini la « notion du sans organismes génétiquement modifiés ». Or, la décision 2008-564 rendue le 19 juin 2008 par le Conseil Constitutionnel ne répond pas totalement à ce grief. Elle établit certes que les dispositions de l'article 2 ont eu pour objet de « permettre la coexistence des cultures ... » et, « à cet effet », d'instituer des seuils de présence fortuite « en deçà desquels les produits ne seront pas regardés comme génétiquement modifiés ». Autrement dit, énoncer un seuil est une obligation car c'est une condition de la coexistence ; en l'absence de définition communautaire du 'sans OGM', les autorités publiques françaises ont la liberté d'énoncer le seuil de leur choix. Si, ensuite, on articule le seuil de 0,1% retenu par le projet de décret dit « sans OGM » et l'obligation, validée par le Conseil constitutionnel, de respecter les filières caractérisées par ce seuil, on aboutit bien à ce que le pouvoir réglementaire ait eu la liberté de choisir ce seuil, ce qui le rendrait obligatoire pour les cultivateurs voisins. Ce n'est, néanmoins, pas clairement affirmé sous la forme d'une allocation des charges.

9. C'est en argumentant à partir de cette difficulté de cohérence du texte, que les parties prenantes soutiennent des interprétations différentes entre lesquelles aucun raisonnement juridique incontestable ne peut trancher.

➤ **Les familles de pensée sur la coexistence**

10. Dans une première famille de pensée, la coexistence pérenne est vue par une majorité des membres du CEES comme un « bien commun » qui a pour objet le « vivre-ensemble ». Source d'avantages collectifs, dont le pluralisme technologique, elle doit permettre des solutions équilibrées entre les divers intérêts en présence, inciter à s'engager dans un processus d'apprentissage préservant la réversibilité biologique et sociétale² et la possibilité d'explorer d'autres options. Elle implique une démarche expérimentale menée dans le cadre d'un principe de

² On entend par là, par exemple, le fait que les productions, alimentaires notamment, ne deviennent pas exclusivement OGM sans possibilité de retour en arrière ; ou encore le fait que l'utilisation d'OGM conduise à modifier profondément et de manière irréversible le système agraire.

précaution proportionnée et synonyme d'action. Au sein de cette première famille de pensée, des divergences existent.

11. Certains insistent sur la réciprocité des libertés, l'exercice effectif des choix de l'un ne devant pas aboutir à exclure les choix de l'autre. Ils admettent que les acteurs de la filière OGM puissent prendre à leur charge une part des coûts de la coexistence, en matière de mesures techniques ou de responsabilité en cas de dommages économiques liés à la présence fortuite de transgènes dans des productions conventionnelles, « bio » ou « sans OGM ». Mais la coexistence légalement protégée ne concerne que l'obtention d'un seuil de 0,9%, l'obtention de seuils inférieurs relevant de choix personnels dont les coûts seront couverts par les valorisations économiques dues aux étiquetages « bio » et « sans OGM » (ou l'absence d'étiquetage OGM). Dans la même famille de pensée, d'autres estiment au contraire que le cultivateur d'OGM doit respecter le choix de son voisin, qu'il s'agisse de produire à 0,1% ou à 0,9%, même s'ils pensent que la négociation collective peut permettre d'adapter les mesures en fonction des situations locales. Ils pensent aussi que, dans certaines circonstances, des territoires peuvent se déclarer sans OGM, excluant donc les cultures transgéniques, et que l'essentiel des coûts doivent être pris en charge par la filière OGM (voir points II et III).

12. Dans une seconde famille de pensée, la coexistence, dont les coûts ne sont pas connus et la faisabilité n'est pas démontrée, est conditionnée par le respect des filières de production qualifiées sans OGM. Elle n'engendre donc aucune obligation - pour ceux qui pratiquent des cultures conventionnelles, « bio » ou « sans OGM » - d'adapter leurs systèmes de production en conséquence ou de participer à son financement. C'est en outre une question de société qui doit être pensée au regard d'un contexte global en mutation, celui des crises écologique et économique, où le développement des plantes génétiquement modifiées rendrait l'alimentation dépendante d'un type de croissance technologique actuellement remis en question. Ce lien à un modèle technique précis fait peser des risques sur sa réversibilité biologique, mais surtout sociétale. Sa mise en œuvre met en jeu un questionnement éthique et ne peut constituer qu'un choix de société précédé d'un vaste débat public.

13. Considérant que la pérennité et la praticabilité de la coexistence sur le terrain obligent à traiter ensemble la totalité des questions politiques liées au libre choix entre les modèles agronomiques, le CEES a abordé quatre questions³, la disponibilité de tous types de variétés végétales (I), l'organisation spatiale des cultures (II), l'allocation des coûts (III), les questions de formation et de suivi

³ Un membre considère toutefois que la coexistence ne concerne la pureté des semences, l'organisation au champ et la logistique.

socio-économique (IV). L'étendue de la tâche impose de concevoir une architecture juridique adaptée (V).

I. La disponibilité de tous types de variétés végétales

14. Pour mettre en œuvre la coexistence, il faut que les agriculteurs puissent disposer de semences de variétés transgéniques et de variétés non transgéniques. L'absence de variétés transgéniques en France, à l'heure actuelle, pose des problèmes d'autorisation d'expérimentation et de mise sur le marché ; ces problèmes ne sont pas abordés dans ce rapport, qui, dans le cadre d'une réflexion sur la coexistence, présuppose la disponibilité des deux types de variétés et, du même coup, le dépassement des causes de blocage actuelles. Certains semenciers auditionnés ont fait valoir qu'ils pourraient se désengager de la recherche dans les pays où une trop forte opposition continuerait de se manifester. Dans un environnement où la recherche internationale de certains semenciers passe très largement par le recours à la transgénèse, il faut assurer la pérennité de l'innovation dans le domaine des variétés conçues par d'autres moyens que la transgénèse (parmi d'autres nouvelles technologies) et éviter les présences fortuites. Cela impose des actions en direction des ressources génétiques utilisées pour obtenir ces variétés (A), le maintien d'une recherche efficace (B) et la production de semences dans des conditions d'isolement satisfaisantes (C).

A. Le maintien de ressources génétiques conventionnelles

15. Il faut distinguer les ressources génétiques *ex situ*, situées dans des collections⁴, et les ressources génétiques *in situ*, situées dans les champs des agriculteurs⁵.

1. Les collections de ressources génétiques *ex situ*

16. Le CEES a tout d'abord constaté la suppression du Bureau des ressources génétiques et l'absence de responsable clairement désigné de la politique publique des ressources génétiques, la Fondation pour la recherche sur la biodiversité (FRB) ayant été cantonnée à des questions de recherche. Il a ensuite entériné le fait que l'article 59 de la loi n°2010-874 du 27 juillet 2010 (article L660-1 du code rural) a reconnu l'obligation de constituer « une collection nationale de ressources phylogénétiques composée des collections mises à disposition de l'Etat à cette fin

⁴ Les ressources génétiques *ex situ* comprennent les ressources situées en dehors de leur écosystème naturel, qu'elles soient situées dans des banques de gènes ou dans des lieux spécialement affectés à cet effet.

⁵ Elles désignent les ressources génétiques situées dans leur milieu naturel, qu'il s'agisse des écosystèmes sauvages ou des ressources agronomiques dans les espaces cultivés.

par les organismes publics ou privés auxquels elles appartiennent »⁶. Cette intention a été confortée par l'article 18 de la loi adoptée à l'Assemblée Nationale le 28 novembre 2011 qui fait de l'organisation de la conservation des ressources génétiques un but d'intérêt général, tant pour la recherche scientifique et l'innovation que dans un but patrimonial, que ce soit sur le plan national ou local lorsqu'elles sont emblématiques d'une région. À ce titre, la loi affirme que la conservation doit être organisée de façon à « faciliter l'accès » des citoyens, des associations et des entreprises, ainsi que de la communauté internationale.

17. *Les collections du secteur public* : Le CEES rappelle que les instituts de recherche, tels l'INRA, le CIRAD et l'IRD créent et entretiennent des collections destinées à la recherche ; ils consacrent d'importants budgets à cette mission. Mais lorsqu'une collection n'a plus d'intérêt immédiat pour la recherche, elle peut conserver un aspect patrimonial, tant pour la recherche que pour la société. Or en tant que propriétaires, les instituts peuvent supprimer ces collections. Disposer d'un accueil dans une collection nationale ou régionale est alors essentiel.

18. *Les collections du secteur privé* : Le secteur semencier privé⁷ a confirmé de manière unanime que les collections de ressources génétiques des sélectionneurs ont un caractère stratégique pour la sélection et qu'elles doivent être diverses. Elles sont un facteur de concurrence, même si celle-ci n'est pas exclusive de marges de coopération sur certaines opérations. La plupart des entreprises ont affirmé, pour l'ensemble des espèces, leur intérêt à conserver ces ressources à l'abri de toute présence de transgènes, les événements de transformation n'étant introduits qu'à la fin de la recherche. Toutefois, la situation est apparue plus tendue dans le cas particulier du soja. Le semencier leader de ce secteur, seul dans ce cas, est resté flou sur ses stratégies, n'excluant pas la possibilité, à moyen terme, de laisser certains transgènes dans le fond génétique utilisé pour la production de nouvelles variétés.

19. Le CEES a donc considéré que les nouvelles lois qui posent le principe de l'organisation de la conservation des ressources phylogénétiques doivent être mises en œuvre de toute urgence en reconstruisant une politique collective de « conservation physique », conçue et coordonnée entre les niveaux locaux et le niveau national, le secteur public, le secteur privé et les amateurs, en lien avec le niveau international. Certains de ses membres s'inquiètent du risque pesant sur le soja. Estimant que ce risque doit être anticipé, ils suggèrent de lancer une initiative française en direction de la FAO, pour que le Réseau international des ressources phylogénétiques veille, pour l'espèce soja, à conserver un fond génétique qui soit le

⁶ Application de l'article 12 du Traité international sur les ressources phylogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture.

⁷ Voir en annexe la liste des personnes auditionnées.

plus diversifié possible et exempt de présence fortuite de transgènes. Cette proposition pourrait être généralisée au-delà du seul soja. Enfin, la gestion des collections de ressources doit prendre en compte la question des présences fortuites.

2. Les ressources génétiques *in situ* :

20. Autant le droit français se prépare à réélaborer une politique publique à destination des collections de ressources génétiques, autant la question des ressources génétiques *in situ* est sous-estimée. Or tous les membres du CEES sont d'accord pour considérer que certains agriculteurs participent, par leurs choix culturels, à la gestion des ressources génétiques *in situ*.

Certains membres souhaitent que l'INRA puisse accompagner la conservation *in situ*, par des recherches dans les exploitations comme dans les nombreux espaces fonciers que l'INRA a reconvertis en observatoires de recherche en environnement, au moins lorsque cela ne nuit pas à leur vocation. Ils souhaitent aussi que toutes les études sur la dispersion des transgènes soient accompagnées d'un volet « conséquences sur les ressources génétiques ».

Une forte majorité d'entre eux demande, comme l'a déjà fait le [rapport « Vialle »](#), que soit défini un régime juridique⁸ pour les ressources phytogénétiques dont la culture assure une certaine conservation *in situ*, ainsi que pour les acteurs de cette conservation. Définir ce régime impose de distinguer trois types de pratiques différentes (pts. 21, 22, 23).

21. Lorsque les agriculteurs achètent des semences commerciales certifiées chaque année, c'est le semencier qui gère les ressources génétiques, ce qui renvoie à la question précédente des collections *ex situ*.

22. Lorsque les agriculteurs réensemencent plusieurs années de suite leurs champs à partir de leurs récoltes de telles variétés commerciales (qu'elles soient protégées par un COV ou dans le domaine public), ils font des « semences fermières » ou « semences en autoproduction ». Pour protéger ces ressources, il faut avoir la même protection contre les présences fortuites que des agriculteurs multiplicateurs, puisque la récolte est aussi une semence (pt.42).

23. Lorsque les agriculteurs possèdent et utilisent des « variétés populations » ou « semences paysannes », triées, travaillées et réutilisées chaque année sans limite de temps, ils font alors en même temps et dans le même champ de la gestion

⁸ Le texte le plus proche de ces objectifs est le Règlement (CE) n° 870/2004 du Conseil du 24 avril 2004 établissant un programme communautaire concernant la conservation, la caractérisation, la collecte et l'utilisation des ressources génétiques en agriculture, et abrogeant le règlement (CE) n° 1467/94 JO L 162 du 30.4.2004 ; en France, la conservation *in situ* est dirigée vers les plantes sauvages d'une part, les ressources forestières d'autre part ; par ailleurs, deux règlements techniques d'examen des variétés de conservation et production de semences et plants abordent la question (Arr.16-12- 2008 paru au Journal officiel du 6 janvier 2009).

dynamique de ressources génétiques, éventuellement de la sélection, de la production agricole et de la production de semences (cf. pt.48). Du point de vue des présences fortuites, la protection de ces ressources implique les mêmes précautions que pour des semences de prébase des sélectionneurs, au seuil de détection.

B. La pérennité de la recherche et l'innovation pour tous types de variétés végétales

1. La recherche publique

24. Le CEES, après avoir auditionné plusieurs chercheurs du secteur public impliqués dans le processus d'amélioration des plantes, a pris acte du retrait presque total de l'INRA en matière de création de variétés végétales dans les espèces couvertes par le secteur privé. Cela a conduit certains de ses membres à souhaiter que soit intégrée dans les missions de l'Institut la fourniture de variétés non transgéniques au cas où le marché n'y suffirait pas (pt.33).

25. Le CEES partage l'intérêt pour les « recherches d'amont » : compréhension des mécanismes complexes de résistance aux stress biotiques et abiotiques ; acquisition des connaissances nécessaires pour comprendre les liens entre géotypes et phénotypes ; mise en place d'outils novateurs comme le phénotypage à haut débit. Une majorité des membres soutient la recherche sur les nouvelles approches en matière de modification des génomes. Le CEES note par ailleurs que les chercheurs semblent partagés sur l'intérêt des plantes transgéniques, certains étant convaincus du caractère indispensable de la maîtrise de cette technique pour dépasser certains blocages de l'amélioration variétale classique, tandis que d'autres estiment que les solutions de la transgénèse peuvent le plus souvent être remplacées par un ensemble de techniques qu'ils considèrent, alors, comme plus durables.

26. Le CEES constate que les chercheurs ont des visions assez différenciées de leur rôle par rapport aux attentes de la société. Certains objectivent les besoins tels qu'ils les analysent eux-mêmes - c'est le « produire plus, mieux, avec des contraintes nouvelles », avancé également par le secteur privé. D'autres prennent aussi en considération l'acceptabilité des techniques dans la société civile. Certains membres du CEES considèrent qu'à cet égard, le département d'amélioration des plantes de l'INRA devrait intégrer en son sein des agronomes et des spécialistes des sciences humaines et sociales pour rendre plus évidente la synergie entre amélioration des plantes, pluralisme des itinéraires techniques et réduction des intrants.

27. Le CEES est conscient du fait que les partenaires professionnels sont représentés dans les instances de décision ou d'orientation des établissements de

recherche publique, pouvant ainsi faire valoir leurs demandes, en pleine connaissance des coûts qui y sont associés. Tous les agriculteurs du CEES ont pourtant demandé que les liens entre les chercheurs et les agriculteurs, qu'ils estiment trop rares, soient renforcés par des partenariats au champ qui permettraient une meilleure adaptation des variétés à l'objectif de réduction des intrants, même si ces objectifs ne sont pas ignorés et que des progrès ont été accomplis en ce sens.

2. La recherche privée

28. Le CEES a pris acte du fait que, en l'état actuel des pratiques, la plupart des semenciers sélectionnent les plantes de manière conventionnelle et introduisent les événements de transformation en fin de parcours, le fond génétique non OGM étant ce qui donne les qualités générales des variétés, hormis l'intérêt particulier que donne l'événement de transformation (à ce jour essentiellement des tolérances aux herbicides et aux insectes par la production de substances insecticides ; les recherches actuelles portent sur les tolérances à divers stress, par exemple le manque d'eau). Une variété transgénique sur le marché est donc le fruit d'une recherche classique améliorant le fond génétique des variétés utilisées comme ressources, du gène d'intérêt, et d'un travail de sélection supplémentaire, mené après l'adjonction du gène.

29. Certains agriculteurs, intéressés par le fond génétique mais pas par le gène d'intérêt, demandent à pouvoir bénéficier de la variété correspondante non OGM, dite *variété quasi-isogénique*, qu'ils ne retrouvent pas forcément sur le marché. Certaines des entreprises auditionnées se sont montrées sensibles à la volonté de ces agriculteurs, soutenus par une partie du public, à continuer de disposer de variétés conventionnelles bénéficiant des progrès de la recherche scientifique. D'autres indiquent clairement que leurs choix vont à l'utilisation de toutes les voies techniques, quel que soit le point de vue des agriculteurs et du public sur la question, et qu'elles sont entièrement libres de leurs stratégies de mise ou non mise sur le marché. Si donc, actuellement, dans nombre d'espèces essentielles, dont le blé, le maïs, le colza, le tournesol et la betterave, l'amélioration des plantes conventionnelles continue, de nombreux membres du CEES ont souvent eu le sentiment, sans être démentis, que la situation pouvait s'inverser, sans que l'on maîtrise les paramètres pouvant provoquer cette inversion.

30. Pour la période actuelle, certains membres du CEES rappellent au gouvernement que la grande majorité des variétés de soja conçues pour tolérer un herbicide est transgénique. D'une manière plus générale, ils font part de la difficulté de leurs filières non OGM et « bio » à trouver des variétés performantes pour leurs conditions de culture. Quatre sociétés font pourtant de la recherche sur le soja, uniquement à partir de matériel conventionnel, et les agriculteurs français ont tout de même utilisé en 2010 vingt-quatre variétés inscrites au catalogue. La

situation, qui ne satisfait pas totalement les producteurs français de soja, serait surtout liée au fait que la sole consacrée au soja en France est peu importante (50 000 ha), car il s'agit majoritairement de soja destiné à l'alimentation humaine. Conscients de la difficulté, pour les États, de s'opposer à des tendances du marché, ces membres font valoir que la sole peut varier selon les politiques publiques menées et rappelle au gouvernement son engagement de favoriser un plan d'action en matière de protéines végétales. Une incitation à la recherche leur paraît hautement souhaitable.

31. Le CEES insiste sur l'importance de la recherche privée en matière d'amélioration des plantes. Il presse le gouvernement de modifier la réglementation « catalogue »⁹ pour qu'elle prenne en compte la « valeur agronomique, technique et environnementale » qui constituera une incitation à une amélioration génétique permettant la réduction des intrants et l'adaptation aux conditions de culture de l'agriculture biologique (voir dans ce sens le rapport Vialle et le vote du comité plénier du CTPS).

32. D'autre part, tous les chercheurs et sélectionneurs auditionnés ont signalé la difficulté à trouver des sélectionneurs de terrain - qu'un semencier a qualifié de sélectionneurs « artistes » -, assurant une bonne synergie entre l'amélioration des plantes, le pluralisme des itinéraires techniques et la prise en compte du facteur environnemental. Il est donc instamment demandé au gouvernement de résoudre ce problème de formation.

33. Enfin, dans les hypothèses où l'obteneur de variétés transgéniques ne met pas spontanément les variétés quasi-isogéniques sur le marché, certains membres du CEES souhaitent que le gouvernement rende cette opération obligatoire, éventuellement par le biais de licences non volontaires. Cela permettrait à l'agriculture conventionnelle et biologique de jouir du progrès lié à l'ensemble du progrès génétique des variétés transgéniques, excepté le transgène. D'autres considèrent que ces licences non volontaires seraient contraires à la liberté des entreprises de mettre ce qu'elles souhaitent sur le marché. Ils soulignent de plus que l'empilage des gènes rendra rapidement cette opération inintéressante, la part du fond génétique perdant progressivement de l'importance par rapport à ce qui est ajouté.

C. La production des semences dans le cadre de la coexistence

34. Dans l'hypothèse de la mise en œuvre de la coexistence des filières, la production de semences OGM se fera sans difficulté dans le cadre des règles

⁹ La réglementation « catalogue » concerne les autorisations de commercialisation des semences de variétés végétales. Elle repose sur une évaluation de la distinction, de l'homogénéité, de la stabilité et, pour les espèces de grande culture, de la « valeur agronomique, technique » de la variété proposée à l'inscription.

classiques de la production de semences, alors que la production de semences de variétés non OGM pose des questions spécifiques.

1. Préalable sur la question des seuils de présence fortuite dans les semences

35. L'ensemble du CEES presse le gouvernement et l'Union européenne de fixer les seuils réglementaires applicables aux semences pour chacune des voies, conventionnelle, « bio », sans OGM (en application de ce que prévoit l'art. 21 de la loi du 25 juin 2008).

36. La fixation de ces seuils est demandée depuis quinze ans, entre autres, par les entreprises semencières qui souhaitent un seuil européen assorti de méthodes d'échantillonnage et d'analyse communes, la liberté des Etats en matière de coexistence ne devant pas conduire à l'application de règles nationales qui rendraient difficile le commerce des semences. Les semenciers font valoir que la pureté absolue n'existant pas en matière de production végétale, il est impossible techniquement de garantir formellement des semences totalement indemnes d'OGM. Pour d'autres au contraire, l'essentiel est que cette fixation tienne compte du particularisme des semences de ferme et des semences paysannes et, pour ces dernières, impose le seuil de détection et non un seuil de tolérance (cf. pt.48).

2. Les modalités de la production de semences

37. Les semences des différentes variétés végétales sont produites selon trois mécanismes qui posent à la coexistence des problèmes différents : la production des entreprises semencières par l'intermédiaire des agriculteurs – multiplicateurs, l'autoproduction par les agriculteurs de semences d'obteneurs issues de leur propre récolte (semences fermières produites à partir de variétés protégées par un COV ou de variétés du domaine public), la production autonome de semences paysannes issues du domaine public ou de ressources phytogénétiques hors catalogue¹⁰. Pour donner un ordre de grandeur en blé tendre : 5 millions d'ha ont été semés, dont 52 à 60% en semences certifiées, soit en moyenne 2,7 millions d'ha et 2,3 ont été produites à la ferme. On ne dispose pas de données chiffrées sur les semences paysannes. Les semenciers font valoir que 3 millions d'ha sont semés en maïs hybrides certifiés chaque année et estiment à quelques centaines d'ha la part des semences paysannes tandis que certaines organisations agricoles l'estiment à

¹⁰ Les semences fermières seront définies ici comme des variétés reproduites à la ferme, qu'elles soient protégées par un droit d'obtention végétale ou qu'elles soient du domaine public. Répondant à l'origine aux critères de distinction, homogénéité et stabilité requis par la réglementation, elles perdent progressivement de l'homogénéité et de la stabilité, ce qui implique que l'agriculteur revienne régulièrement aux semences commerciales. Les « variétés populations », dites « variétés paysannes », sont quant à elles des ensembles d'individus hétérogènes, multipliés en pollinisation libre et/ou en sélection massale dans les champs de production agricole et partageant certaines qualités recherchées pour l'adaptation à des terroirs. Elles sont issues de variétés locales traditionnelles ou obtenues en mélangeant des variétés d'époques et d'origines diverses.

plusieurs milliers d'hectares. Il est, en fait, impossible de donner un chiffre vérifiable car ces pratiques sont en délicatesse avec la loi. Les variétés populations ne sont pas illégales *per se*, mais la pratique repose sur des échanges entre paysans. Or ces variétés, qui ne peuvent être inscrites au catalogue car elles sont hétérogènes et évolutives, ne peuvent être commercialisées, certains contrôleurs considérant l'échange, même gratuit, comme une commercialisation, - d'où l'importance de leur reconnaissance juridique, comme le recommande aussi le rapport Vialle.

2.1. La production des entreprises semencières par les agriculteurs-multiplicateurs

38. En France, les entreprises semencières font produire les semences par 23 000 agriculteurs-multiplicateurs sous contrat. Technique, stratégique et lucrative, cette activité mérite d'être conservée sur le territoire national. Elle repose sur le respect de règles d'isolement destinées à empêcher la pollinisation de la variété A par le pollen des variétés avoisinantes. La production est ainsi réglementée pour obtenir des taux de pureté déterminés.

39. Le CEES rappelle en premier lieu que le pourcentage de *pureté botanique* (présence de résidus divers et d'individus relevant d'une espèce A dans un lot de semences d'une espèce B) pose un problème particulier pour la question des OGM puisque des résidus de soja dans le maïs, sans grand inconvénient dans la problématique classique, deviennent une source potentielle de présence fortuite indésirable s'il s'agit de soja OGM dans du maïs non OGM ou l'inverse. Plus prégnante dans le cas des importations, la question de la pureté botanique peut aussi se poser à la suite de mélanges involontaires dans le cadre national. Certains opérateurs estiment que les taux d'impureté autorisés actuellement devraient être revus.

40. Le CEES rappelle ensuite que la *pureté variétale* varie selon les espèces, selon que l'on se situe en semences de prébase, de base ou semences certifiées, selon le référentiel choisi (OCDE ou UE). Or les taux de pureté actuels, qui visent à éviter une présence excessive de la variété A dans la variété B, ne coïncident pas avec les seuils de tolérance OGM.

À titre d'exemple, pour le blé, la pureté variétale minimale exigée est de 99,9% pour les semences de base. Pour les semences certifiées, la réglementation européenne prévoit la possibilité de commercialiser deux types de semences certifiées. Les semences de première génération (pureté à 99,7%) et les semences de seconde génération (pureté à 99%), ce qui poserait problème au regard des règles d'étiquetage OGM puisqu'il est nécessaire d'étiqueter au-delà de 0,9% de présence fortuite. Toutefois, en France, seules les semences certifiées de première génération étant commercialisées à la suite d'un accord interprofessionnel entre les

acteurs concernés, les professionnels se trouvent donc protégés de l'obligation d'étiqueter OGM qui caractériserait les semences de seconde génération.

En maïs, la pureté des lignées parentales est bien contrôlée, mais il n'existe pas de garantie sur la pureté variétale des hybrides de maïs.

Si donc les règles en matière de pureté variétale fonctionnent bien dans les conditions actuelles de production, des réajustements techniques non négligeables devront être opérés au niveau des instances GNIS/SOC, en fonction du seuil retenu pour les différentes catégories de semences, ceci avant toute culture d'OGM dans les zones de production semencière.

41. Les distances de protection destinées à respecter les règles de pureté sont prises, en l'état du droit, sur l'exploitation du multiplicateur, qui négocie avec ses voisins des arrangements à l'amiable. En cas d'échec de la négociation, il jouit de la protection fixée par un arrêté préfectoral dans le cas des espèces à fécondation croisée¹¹ : pour le maïs, 40% de la production de semences est faite à l'intérieur de 130 zones protégées dans le cadre d'arrêtés préfectoraux qui délimitent de manière autoritaire des îlots de production dans lesquels les cultures de la même espèce que celles qui sont destinées à la production de semences sont interdites au nom de l'intérêt général (avec des possibilités de dérogations sous conditions). Le résultat en est la production de semences certifiées.

Dans le cas des OGM, la négociation des distances risque d'être plus difficile que dans la situation classique car les seuils de tolérance sont plus bas, donc plus contraignants à respecter. Certains, qui estiment que c'est au cultivateur d'OGM de prendre sur son champ la distance de protection, font remarquer que l'on ne sera plus dans la situation actuelle où l'agriculteur-multiplicateur prend sur sa propre exploitation les distances de protection en considération du prix de vente élevé de sa récolte. Dans le cas des OGM, au contraire, si c'est à l'exploitant cultivant des OGM de prendre sur sa propre exploitation les précautions supplémentaires nécessaires pour protéger son voisin agriculteur-multiplicateur, il n'aura pas d'incitation financière à le faire. Certains font remarquer toutefois que la distance de protection pourra lui servir en même temps de zone tampon ou de zone refuge, du moins dans le cas des zones de culture d'OGM Bt.

Certains membres du CEES estiment enfin que, pour le maïs, le seul schéma techniquement efficace, compte tenu des distances de pollinisation, sera la généralisation du système autoritaire des îlots de protection, OGM ou non OGM, ce qui priverait brutalement de ce revenu les multiplicateurs de variétés non OGM dans les zones de production OGM.

¹¹ Maïs, tournesol et betteraves industrielles, mais il en existe aussi pour la production de semences de chanvre et de diverses potagères.

2.2. L'autoproduction de semences inscrites au catalogue, dites « semences fermières »

42. Les variétés « inscrites au catalogue », seules variétés dont les semences sont commercialisables, relèvent de deux régimes juridiques différents : les variétés protégées par un certificat d'obtention végétale (français ou européen) et les variétés libres de droit : variétés du domaine public et variétés de conservation, hors semences paysannes. Nous nous limitons dans ce paragraphe à l'autoproduction de semences issues de variétés qui peuvent être juridiquement reproduites par celui qui les a récoltées : cela concerne des variétés protégées par un droit d'obtention végétale communautaire, pour lesquelles existe, sous diverses conditions, un droit de réensemencement, et des variétés libres de droits. Dans tous ces cas, il faut savoir si l'on protège l'autoprodacteur de la présence fortuite des transgènes, comment, et qui en a la charge.

43. Pour les variétés protégées par un droit d'obtention végétale communautaire, les agriculteurs bénéficient d'une dérogation au droit exclusif dont jouit le titulaire du certificat, leur donnant le droit de pratiquer l'autoproduction de semences. Ce droit est limité à 21 espèces (ni le maïs, ni le tournesol, ni les potagères, ni le soja), sous condition de verser à l'obteneur une « rémunération équitable ». L'[article 16 de la loi sur l'obtention végétale](#) a confirmé l'existence de cette « dérogation » (donc interprétation restrictive) fondée sur un règlement communautaire de 1994¹². Il précise que, dans le cadre de l'exercice de ce droit, les agriculteurs doivent une indemnité aux titulaires du COV. Cette indemnité, dont le montant doit être « sensiblement inférieur au montant perçu pour la production sous licence du matériel de multiplication », peut être négociée par contrats, individuels ou collectifs, par accord interprofessionnel¹³, ou fixée par décret en Conseil d'État. La loi insiste sur la traçabilité nécessaire de la production et de l'usage de ces semences. Que devient ce système des semences fermières en cas de coexistence, donc d'existence de flux de transgènes ?

44. Pour les plantes autogames, cela dépend en premier lieu d'une question technique controversée au sein du CEES.

Pour certains, l'augmentation du pourcentage de présence fortuite d'une récolte à l'autre est négligeable. Elle n'est constatable que dans d'étroites limites, le taux d'autogamie n'atteignant jamais 100%. La présence d'un trait augmente dans la

¹² L'article 16 de la Loi n° 2011-1843 du 8 décembre 2011 relative aux certificats d'obtention végétale ouvre la porte à l'extension du système à « d'autres espèces » énumérées par décret en Conseil d'Etat.

¹³ En France, n'existe à ce jour qu'un accord interprofessionnel sur le seul blé tendre. Il prévoit une « contribution volontaire obligatoire » (CVO) en faveur des obtenteurs regroupés au sein de la SICASOV.

population du fait de sa valeur sélective¹⁴, et non par fécondation croisée. En tout état de cause, si l'augmentation a lieu, elle sera limitée par le fait que ces agriculteurs reviennent vers les semences certifiées régulièrement. Dès lors, il ne serait pas nécessaire de prévoir une distance spécifique pour les semences fermières autogames, les mesures de précaution réglementaires applicables aux cultures étant suffisantes.

Pour d'autres, le risque d'augmentation étant de même nature et de même ordre que pour les agriculteurs – multiplicateurs, il convient de retenir la même distance pour l'autoproduction et pour la production par les agriculteurs-multiplicateurs.

45. Tous les membres du CEES admettent que la situation est différente pour les plantes à fécondation croisée, plus sensibles aux flux de gènes. Mais il est rare qu'elles soient légalement reproductibles : les maïs, tournesols et potagères allogames protégées par DOV ne bénéficient pas de dérogations pour l'autoproduction. Quant aux variétés du domaine public, elles ne sont techniquement reproductibles que si elles ne sont pas présentées sous la forme hybride et ne sont légalement reproductibles que si elles sont libres de droit (domaine public et conservation). Dans ces cas restreints, il faut donc se poser la question des mesures de protection à leur appliquer pour protéger l'autoproduction légale de la présence fortuite de transgènes. En effet, le taux de présence fortuite augmente alors sensiblement d'une récolte à l'autre. Si l'agriculteur garde sa semence, il risque de se retrouver rapidement au-dessus du seuil requis. Il est alors techniquement indispensable de prévoir la même protection que pour les agriculteurs-multiplicateurs.

46. Le CEES s'est alors trouvé devant une nouvelle difficulté de nature juridique. Pour certains, il est nécessaire que le projet d'utilisation d'une récolte non OGM à des fins de réensemencement soit notifié à l'agriculteur GM, si c'est à lui de prendre la distance en conséquence ; ils font remarquer que cette vision d'une agriculture administrée est la conséquence de la volonté des agriculteurs ne cultivant pas d'OGM ; dans le cas contraire, cela peut *a minima* être utile lors de la négociation collective (pt.55 sv.). Or le décret n° 2011-841 du 13 juillet 2011 relatif à la déclaration de mise en culture de végétaux génétiquement modifiés ne prévoit pas une telle déclaration d'intention de faire de la semence fermière ; il faudrait alors combler cette lacune. Pour d'autres, imposer une telle obligation à l'agriculteur ne cultivant pas d'OGM force à entrer dans une agriculture 'administrée' qu'ils récusent. Ils ne voient d'intérêt à déclarer leur intention de faire des semences fermières qu'à la condition que l'information soit donnée au seul voisin et non transmise à l'administration et/ou à des opérateurs liés à la production

¹⁴ La valeur sélective d'un trait comme la vigueur ou la fertilité peut s'exprimer de manière systématique, alors que d'autres ne seront efficaces que dans certaines conditions environnementales (résistances aux insectes si les insectes sont présents), dans certaines conditions de culture (résistances aux herbicides si passage de l'herbicide).

ou à la commercialisation de semences. Ce refus s'appuie sur la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne¹⁵.

47. Certains membres du CEES font également remarquer que la décision d'utiliser une partie de la récolte comme semence est souvent prise tardivement, parfois au moment du semis ou du re-semis d'un premier semis détruit, pour répondre à divers imprévus. Il serait donc contraire à l'utilisation des semences fermières comme variable facilitant l'ajustement des choix culturels aux aléas, de contraindre leurs utilisateurs à notifier longtemps à l'avance leur intention d'utiliser une partie de leur récolte comme semences. Il suffirait qu'ils déclarent cela comme possibilité pour que le voisin cultivant des OGM doive respecter ce projet, même si, finalement, l'agriculteur en décide autrement. Pour d'autres membres du CEES, cette possibilité serait toutefois susceptible d'induire un processus déloyal lors de la négociation.

2.3. La production de semences paysannes

48. Les « semences paysannes » sont des populations hétérogènes, composées de variétés du domaine public ou de variétés non enregistrées au catalogue officiel, qui évoluent par sélection et par échanges. Pour certains, elles constituent une expérimentation intéressante dans le contexte agronomique actuel¹⁶. Ils regrettent que cela reste une pratique peu développée qui rencontre des difficultés liées à un cadre juridique qui n'a pas été conçu pour les prendre en compte. Non inscrites au catalogue en raison de leurs spécificités, la légalité des échanges entre les agriculteurs est contestée alors que, précisément, leur évolution repose sur de tels échanges. C'est la raison pour laquelle le [rapport « Vialle »](#), à la suite de la loi Grenelle, a recommandé « d'élargir les possibilités d'inscription, avec des dispositions particulières pour les variétés population ». La plupart des membres du CEES se sont montrés favorables à une telle évolution, tout en soulignant d'une part, la difficulté de caractérisation de ces variétés puisqu'elles ne répondent pas aux critères d'homogénéité et stabilité, d'autre part, le caractère excessif de l'opération au regard de la faiblesse des volumes échangés.

49. Les semences paysannes étant re-semées perpétuellement sans jamais revenir à du matériel commercial purifié, les transgènes, particulièrement ceux qui

¹⁵ Ceci mérite explication. En effet, théoriquement le droit de réensemencement est soumis à des conditions qui, outre le paiement d'une indemnité, comprennent une obligation d'information du titulaire du COV, à la charge des agriculteurs. Mais le texte précise que l'information doit être fournie au titulaire des droits « sur demande », et donc pas spontanément par l'agriculteur. Il faut donc que le titulaire des droits, qui ne peut pas envoyer de questionnaire à chaque agriculteur de l'Union européenne, dispose « d'indices » lui permettant de formuler sa question à un destinataire précis qui est, alors, contraint de répondre. Toute information donnée de manière non confidentielle dans le cadre de déclaration de cultures pourrait donc être utilisée comme indice engendrant indirectement une obligation d'information, CJUE 14 octobre 2004, aff.C-336/02 STV c.Brangwitz.

¹⁶ Valeur patrimoniale, inscription dans des projets territoriaux liés à des incitations à l'agriculture de proximité, autonomie et savoir faire, adaptation à certains itinéraires techniques.

confèrent un avantage sélectif, s'additionnent d'une année sur l'autre dans une proportion et à une vitesse mal connues, faute d'études suffisantes. Les constatations faites par les agriculteurs valident le phénomène mis en relief sur le plan théorique.

Pour les membres du CEES, il faudrait obtenir une « absence » de contamination (seuil de détection), seule à même de garantir la pérennité de la conservation dynamique de ces populations, qui ne peut être menée qu'en conditions de culture. Ils demandent que les variétés populations soient traitées comme les semenciers traitent les semences de prébase. Pour d'autres, cela ne doit pas conduire à empêcher toute forme de culture transgénique, la situation étant d'autant plus difficile que de nombreux agriculteurs qui utilisent les semences paysannes de maïs population se trouvent dans le sud-ouest, zone qui comprend un certain nombre d'agriculteurs dont on connaît l'intérêt pour les variétés transgéniques.

3. Les risques tenant à la propriété industrielle¹⁷

50. Un certain nombre d'affaires, portées ou non devant les tribunaux, ont montré que des agriculteurs du continent nord-américain pouvaient se trouver soupçonnés de contrefaçon lorsqu'ils réensemencent des variétés contenant une présence fortuite d'OGM. Qu'en serait-il en France ? Les variétés transgéniques sont, en Europe, protégées exclusivement par un Droit d'obtention végétale (DOV) qui ne pose pas de problèmes à cet égard. Mais les transgènes sont, quant à eux, protégés par un brevet. Que se passe-t-il lorsqu'une production est affectée par la présence fortuite de gènes brevetés ?

51. Pour la production de semences certifiées, de cultures non OGM en général, on peut considérer que la présence fortuite se limitera, du fait des règles de coexistence, à un seuil très bas de transgènes qui ne devrait pas entraîner de contestations de la part des titulaires de droits de brevets. L'autoproduction pratiquée dans les mêmes conditions que les agriculteurs-multiplieurs renvoie à la même situation.

52. Les cultivateurs conventionnels ayant accepté de servir de zones tampons ou de zones refuges dans une zone OGM pourraient, par hypothèse, avoir des taux de présence de transgènes plus importants. Il serait contre-productif que ces agriculteurs - qui aident *de facto* au développement des plantes transgéniques - soient inquiétés. Ils peuvent, certes, prouver qu'ils n'ont pas utilisé de semences transgéniques s'ils ont acheté des semences certifiées. Ce sera plus difficile dans les cas où ils ont fait de l'autoproduction de semences. Dans un cas comme dans l'autre, il faudrait prévoir une disposition les protégeant de toute action en contrefaçon du simple fait de leur statut de « zone tampon » ou « zone refuge ».

¹⁷ La question sera étudiée en détail par le groupe de travail du CEES consacré à la propriété industrielle.

Le problème pourrait être plus difficile dans le cas des semences paysannes, puisque le taux de contamination pourrait augmenter rapidement, posant la question d'une possible contrefaçon des brevets de gènes. Toutefois, ce sont des problèmes de responsabilité qui se poseront sans doute bien avant, car un seuil de contamination encore bas peut aboutir à l'abandon de la variété population puisqu'elle dépasserait le seuil d'étiquetage OGM obligatoire pour la commercialisation de la récolte. En outre, les utilisateurs de semences paysannes cultivent le plus souvent en « bio » ou « sans OGM », ce qui implique également un seuil de présence fortuite bas (en France 0,1%) et une interdiction d'utilisation de tout OGM, y compris comme semence.

Le CEES propose, pour que la situation soit claire pour tous, que la présence fortuite de transgènes dans les récoltes et semences conventionnelles, « bio » et « sans OGM » soit clairement exclue du champ de la contrefaçon, sauf à démontrer que l'exploitant a sciemment cherché à sélectionner le trait breveté.

II. L'organisation territoriale de la coexistence

53. Le CEES a conclu que la mise en œuvre de la coexistence, pour être faisable - si elle se révèle faisable -, devait passer par une négociation large, impliquant tous les « usagers de la terre » (pt.62) sur un territoire défini en raison de sa cohérence technique et sociale (bassins de production, zones AOC, etc.). Ce n'est qu'en cas d'échec de la négociation, qu'il sera nécessaire de revenir à une distance préfixée par arrêté (pt.66).

54. Constatant que la coexistence entraîne des coûts que l'on sait importants, même si le montant n'est pas connu, le CEES n'a pas trouvé d'accord sur leur partage, les différents points de vue s'appuyant sur les différences d'interprétation de la loi telles qu'exposées aux points 3 et sv. Certains, sur le fondement des articles 6 et 8, considèrent que la loi n'oblige les agriculteurs cultivant des OGM qu'à prendre les mesures nécessaires pour obtenir le seuil de 0,9% dans les champs alentours, tandis que d'autres, s'appuyant sur l'article 2, considèrent que chaque filière non OGM doit obtenir le seuil qu'elle souhaite, à charge pour les agriculteurs cultivant des OGM de prendre en charge tous les frais que cela induit. D'autres encore sont prêts à une certaine mutualisation des coûts, qui reste à préciser.

A. Négociation collective et rôle des autorités publiques

55. Le travail effectué par le CEES l'a amené, de manière consensuelle, à avoir une approche large de l'organisation territoriale, incluant dans une négociation globale un certain nombre de partenaires dont les intérêts interagissent les uns avec les autres. En mutualisant et combinant certaines mesures techniques, il est possible d'en minimiser les coûts. De même, l'échange de parcelles permet de constituer des ensembles homogènes de cultures OGM où les distances de

protection peuvent être repoussées en bordure de zones, et des ensembles de cultures non OGM, où des taux de pureté importants peuvent être plus facilement obtenus. Enfin, l'étendue de la négociation collective devrait permettre de trouver des solutions plus facilement qu'une confrontation bilatérale. Le contenu des mesures techniques souhaitables variera non seulement en fonction de données techniques, mais aussi en fonction des capacités de négociation locales. Il n'en demeure pas moins vrai que l'absence ou l'échec des négociations est toujours possible ; dans cette hypothèse et, conformément à la loi, il faut disposer d'une distance qui deviendra alors obligatoire (cf.pt.66). Après avoir établi la légalité de la procédure de négociation collective (1), le CEES a tenté de donner les grands traits de l'organisation de cette concertation, distinguant deux niveaux territoriaux ayant chacun son rôle propre, les « cercles de la coexistence » au niveau régional et les « cercles de la négociation » à un niveau plus local (2). L'absence ou l'échec de la négociation étant toujours possible, l'existence d'une distance obligatoire est nécessaire (3).

1. La légalité et l'opportunité de la procédure de négociation collective

56. La loi du 25 juin 2008 ne prévoit pas de négociation collective, mais de nombreux arguments viennent toutefois en justifier l'organisation. On remarquera tout d'abord que le décret n° 2011-841 du 13 juillet 2011 relatif à la déclaration de mise en culture de végétaux génétiquement modifiés prévoit une telle concertation à propos de l'obligation d'information qui pèse sur l'exploitant OGM. Celui-ci fait sa communication « avant une date fixée par arrêté du ministre chargé de l'agriculture (...) pour permettre une concertation relative à l'organisation de l'assolement (...) » ; le décret montre clairement que la concertation est une suite logique de l'obligation d'information. On retiendra ensuite que l'article 6 de la loi, qui prévoit les conditions techniques destinées à éviter la présence accidentelle d'OGM dans d'autres productions, est un article de compétence qui ne fixe pas de règle de fond, mais désigne le ministre compétent et cite deux exemples de mesures techniques, les distances et l'isolement, introduits par l'adverbe « notamment ». D'autres conditions techniques peuvent donc être arrêtées par le ministre, et parmi celles-ci, la négociation, dès lors qu'elle constitue une concertation technique. Ce type de concertation ne saurait être assimilé à une « participation du public » que seule la loi peut organiser. Enfin et surtout, le fait que « les conditions techniques relatives aux distances » soient fixées « par nature de culture » n'empêche pas la concertation, bien au contraire. Les mesures techniques doivent permettre d'obtenir les seuils requis, mais les manières de les obtenir varient en fonction des conditions géoclimatiques, de la pression OGM dans la région, des types de cultures pratiquées, de l'organisation du parcellaire, etc. En réorganisant certains de ces paramètres, dont le plus évident est le parcellaire, la concertation apparaît pour ce

qu'elle est, c'est-à-dire une véritable mesure technique parmi d'autres, même si elle ne se réduit pas à cet aspect.

57. Le CEES est unanime pour considérer que la définition, aujourd'hui manquante, de la notion de « parcelle entourant les cultures d'OGM » doit être aussi large que possible pour permettre une négociation collective efficace permettant de minimiser les coûts du système et de réduire les conflits.

2. Cercles de la coexistence, cercles de la négociation

58. L'organisation territoriale de la coexistence implique deux grandes phases. La première a principalement pour objet de déterminer les ensembles agro-économiques cohérents adaptés à la négociation entre les différents projets de culture ; ce sera le rôle des « cercles de la coexistence » (2.1). Une fois les territoires délimités, il faut mener la négociation (2.2). Le CEES considère de manière consensuelle que la négociation, déclenchée par la déclaration administrative des agriculteurs désireux de cultiver des OGM, doit se dérouler à chaque campagne. Elle débute à la première déclaration et elle est close après les semis, même si une cellule de veille et d'alerte peut garder une activité en cas de nécessité (par exemple en cas de nouvelles informations). Certains des membres du CEES rappellent toutefois que les délais consentis par le Décret n° 2011-841 du 13 juillet 2011 relatif à la déclaration de mise en culture de végétaux génétiquement modifiés sont trop courts pour une négociation efficace.

Les cercles de la coexistence :

59. La négociation ne pouvant prendre appui que sur un cadre territorial déterminé de manière objective, comme un bassin de production, une zone AOC, tout ou partie d'un parc naturel, la première opération est de délimiter ce territoire pertinent. Ce sera la tâche des « cercles de la coexistence ».

60. L'échelon territorial choisi pour délimiter les territoires de négociation a été celui de la région, et plus particulièrement les DRAAF (et non les CROA), qui ont déjà une bonne connaissance des territoires et des acteurs. En effet, le cadre doit être large pour avoir une vision cohérente des territoires agricoles et disposer de compétences techniques. Le cercle de coexistence devra aussi collecter toute une série d'informations sur les vents, les reliefs, les données scientifiques connues sur la dispersion des transgènes, etc. Ce lieu d'accueil doit être administratif et non politique. Plusieurs membres du CEES ont insisté sur le fait qu'il serait maladroit de court-circuiter ce niveau régional qui entend depuis longtemps s'impliquer dans la question des OGM et sur le fait que la présence d'un agent public, et pour certains, de représentants de la société civile, serait un élément de la confiance dans le système.

Ces services techniques devraient travailler avec des acteurs de la recherche.

61. Les « cercles de la coexistence » auront donc un triple rôle : délimiter les territoires de concertation relevant de leur circonscription, en tenant compte des recoupements frontaliers ; préparer la période de concertation en collectant tous les éléments publics disponibles - parcellaire, vents, obstacles naturels, etc. ; préparer la discussion dans les cercles locaux de concertation.

2.2. Les cercles de la négociation : les usagers de la terre

62. Ils regroupent les acteurs des territoires délimités à l'étape précédente. Ce sont donc des acteurs de territoires subrégionaux, pouvant éventuellement être accueillis par les DDT. La déclaration d'intention des agriculteurs voulant cultiver des OGM est envoyée à tous ces acteurs, auxquels il est demandé de répondre par leurs propres déclarations d'intention pour commencer la négociation (cf. limites au pt.63) : espèce cultivée, souhait de culture en conventionnel, « bio », sans OGM, projet de semences fermières, utilisation de semences paysanne, etc. Certains membres du CEES insistent sur l'insuffisance des délais retenus par le Décret du 13 juillet 2011 relatif à la déclaration de mise en culture de végétaux génétiquement modifiés. Le cercle est réuni à l'initiative des agents de l'Etat chargés de recueillir les diverses intentions, d'aider à organiser la concertation et d'acter par écrit le résultat de la négociation. Pour informer les participants à la négociation, quelques membres du CEES considèrent qu'une information sur l'ouverture de la concertation doit être donnée *via* les médias par exemple, sachant que nombreux sont ceux qui insistent sur le fait que cela ne doit pas être l'occasion de recommencer à chaque mise en culture le débat national sur les OGM. Pour certains, ce sont les maires des communes qui peuvent jouer ce rôle de relais d'information.

63. Même si certains membres sont plus attachés que d'autres au principe de la négociation, il a été admis que, seul l'exploitant voulant cultiver des OGM avait une obligation d'information, et que les autres n'étaient tenus par la loi ni d'informer de leurs intentions, ni d'entrer dans la concertation. Dès lors, on peut se demander quelles seront les conséquences de cette non-participation. On peut légitimement penser qu'un exploitant qui veut obtenir du 0,1% dans sa production a intérêt à le faire savoir à son voisin voulant cultiver des OGM si c'est à ce dernier que revient la charge de prendre les mesures de précaution nécessaires¹⁸ ; il a aussi intérêt à le faire pour essayer de trouver des arrangements, s'il s'avérait que c'est à lui de prendre sur son exploitation les mesures complémentaires pour passer du seuil de 0,9% au seuil de 0,1% souhaité.

¹⁸ Faute de quoi, il ne peut se plaindre de ne pas obtenir le seuil souhaité. Il faut évidemment préciser que tout agriculteur GM peut décider, après l'accord, de faire du conventionnel (mais pas l'inverse), et qu'un sans OGM de faire du conventionnel (mais s'il fait l'inverse, il ne pourra pas se plaindre du non-respect du seuil de 0,1%).

64. Les réponses à la question de la participation aux cercles de négociation sont essentielles. Le CEES est plutôt favorable à ce que la concertation comprenne les « usagers de la terre » au sens large, et eux seuls, mais un nombre important de membres souhaitent une concertation plus large.

Par ce terme d'usager, le CEES désigne de manière unanime les exploitants - agriculteurs et apiculteurs - du territoire de concertation (qui doivent être physiquement présents et non représentés par des porteurs d'intérêts) et les représentants des filières et des organismes collecteurs et stockeurs. En effet, que l'agriculteur cultive des OGM ou des variétés conventionnelles ou « sans OGM », il faut qu'il dispose, à proximité raisonnable, d'un silo intéressé par sa production et capable d'appliquer une politique de ségrégation et traçabilité. L'aval de la filière est donc un élément déterminant du contexte dans lequel les agriculteurs font leur choix.

Au-delà, les avis sont partagés. Les représentants des associations de consommateurs considèrent qu'ils n'ont pas à intervenir dans une négociation essentiellement technique concernant les seuls agriculteurs et apiculteurs. Ils signalent en revanche que le comité de suivi (pt.116) pourrait au contraire être ouvert à des acteurs plus nombreux. Au contraire, d'autres membres du CEES estiment indispensable que les associations, de protection de l'environnement notamment, participent à la négociation, la présence d'OGM sur un territoire étant pour eux un « problème public ». Ils considèrent que, dans un contexte où la démocratie représentative montre ses limites, elle tend à être complétée par diverses formes de démocratie participative. Pour ces membres, les associations devraient donc avoir un rôle dans les cercles locaux de concertation. Certains font alors remarquer que cela renvoie à la question de leur représentativité locale.

Certains membres sont par ailleurs favorables à la participation des amateurs, apiculteurs et jardiniers (maïs doux, pommes de terre particulièrement, autres légumes et fruits si des variétés GM sont développées), ainsi que des représentants des collectivités locales concernées.

65. Le CEES insiste sur le fait que le système ne peut être opératoire que si les apiculteurs participent au processus et qu'il est nécessaire de définir la notion d'« exploitation entourant les parcelles OGM » de manière suffisamment large pour que la négociation ait un sens.

3. Les cas d'absence ou d'échec de la négociation : le retour à une distance préétablie

66. La loi du 25 juin 2008 oblige à établir une distance entre parcelles cultivées en OGM et autres parcelles. Cette distance est par ailleurs essentielle pour la sécurité juridique des acteurs ; tous les membres du CEES reconnaissent que la négociation collective, indispensable, ne se suffit pas à elle seule. Sans préjuger à

ce stade les exploitants sur lesquels pèseront les obligations, le CEES signale que les distances doivent être établies pour les deux seuils de 0,1% et 0,9% de manière à permettre aux exploitants de positionner correctement leurs semis. Il demande ensuite qu'elles soient calculées de façon suffisamment large pour éviter autant que possible les présences fortuites, certains membres du CEES demandant l'établissement d'une « distance de précaution ». En effet, plus le nombre d'incidents sera élevé dans les premières années, plus la coexistence sera critiquée. Pour quelques membres du CEES, ce recours à une distance de précaution, quelle qu'elle soit, risque de ruiner par avance la négociation, les acteurs trouvant plus commode de s'en tenir à un argument d'autorité qui, au demeurant, rendrait plus lourde la tâche de l'agriculteur souhaitant cultiver des OGM. Mais la plupart des membres du CEES soulignent la capacité, certes inégale, des acteurs de terrain à trouver des solutions. Parmi eux, certains confortent ce point de vue en rappelant que le système sera évolutif dans le temps : les positions - frileuses la première année- peuvent ensuite être plus ouvertes si les premières mises en culture se passent sans difficultés majeures. La réussite du système tient au sérieux de sa mise en œuvre lors de trois étapes : la loyauté de la concertation, la prudence de la détermination de la distance et le respect scrupuleux des mesures techniques.

4. Comment mesurer le taux de présence fortuite en sortie de champ ?

67. Le CEES a pris connaissance et discuté avec le CS de sa proposition de modifier le mode de calcul actuel pour ce qui concerne la présence fortuite au champ, précisément de calculer à la parcelle en nombre de grains, de racines ou de tubercules. Le CEES ne conteste pas que cela puisse donner une réalité concrète à la présence fortuite des transgènes, ce qui pourrait avoir une valeur pédagogique, et il ne prend pas parti sur la justification scientifique de cette proposition (notamment sur la prise en compte des gènes empilés en cassette)¹⁹. Néanmoins, il recommande, au vu de la réalité juridique et des pratiques des filières aujourd'hui intégralement fondées sur la mesure du taux d'ADN transgénique, d'en rester pour l'heure aux données fournies par les échantillonnages et analyses de type PCR pour calculer les distances préconisées. En effet, les récoltes sont faites pour être consommées et/ou vendues, puis transformées et broyées en mélanges où l'identité des organes des végétaux est perdue. La sécurité et la loyauté des transactions imposent de disposer de systèmes de mesure communs aux cocontractants, et le pourcentage d'ADN est, en l'état, le seul outil qui permette d'uniformiser les analyses tout au long de la filière. Une disparité entre un point et un autre créerait des contentieux infinis puisque l'un pourrait considérer avoir exécuté son obligation alors que ce ne serait pas le cas pour l'autre. La solution d'un mécanisme de conversion d'une unité dans l'autre comportant une marge d'erreur dont on ne saurait pas à qui l'attribuer est

¹⁹ Le CEES est conscient de l'importance de cette question et s'y penchera plus tard, en collaboration avec le CS.

difficilement praticable en l'état. De plus, le choix des grains ou tubercules ne correspond pas à toutes les productions (exemple du maïs fourrage). Enfin le contrôle à la parcelle ne prend pas en compte les particularités des ventes en circuit court. En l'état, le CEES entend donc en rester au mode de calcul actuel, tout en constatant que l'harmonisation internationale des méthodes n'est pas encore achevée, ce qui pose problème, et que la marge d'erreur finale, lorsque l'on tient compte des problèmes d'échantillonnage, de faux négatifs et positifs, des écarts inter et intra laboratoires paraît considérable.

5. La coexistence par zones²⁰ consenties et non imposées

68. Si la délimitation de zones OGM et non OGM a le mérite de faciliter considérablement la coexistence, elle porte atteinte, lorsqu'elle n'est pas réalisée sur une base volontaire, à la liberté de choix des exploitants situés dans une zone qui ne correspond pas à leur projet. Sur leur légalité, le **droit européen** a beaucoup évolué, sachant que cette évolution est inachevée et incertaine. En l'état, il renvoie à la possibilité pour les Etats « en fonction des conditions économiques et physiques », d'interdire la culture des OGM dans de « vastes zones ». Mais les Etats ne peuvent faire ce choix de manière discrétionnaire. Ils doivent démontrer que pour les zones visées, d'autres mesures ne seraient pas suffisantes pour empêcher la présence accidentelle d'OGM dans les cultures conventionnelles ou biologiques. De plus, les mesures de restriction doivent être proportionnées à l'objectif poursuivi (la protection de besoins particuliers de l'agriculture conventionnelle ou biologique)²¹.

Du point de vue du droit européen, on peut donc conclure que c'est une possibilité pour les Etats qui doivent cependant démontrer que c'est nécessaire pour satisfaire leurs objectifs.

69. Le **droit français** ne prévoit aucune possibilité d'exclure autoritairement les OGM, mais seulement des possibilités limitées d'exclure les cultures d'OGM « de tout ou partie du territoire des parcs naturels, nationaux ou régionaux, lorsque le charte du parc le prévoit et que tous les exploitants agricoles du parc l'acceptent » (art. 4 de la loi du 25 juin 2008). De manière moins nette, il prévoit la possibilité pour un organisme de défense des signes de qualité de proposer à l'autorité administrative de « mesures de renforcement » de leur protection (art. 5 de la loi du 25 juin 2008).

²⁰ Un membre souhaite qu'il soit fait référence à des « îlots » plutôt que des « zones ».

²¹ Recommandation de la Commission, 2010 ; les particularismes sont évoqués : conditions climatiques, relief, modes de cultures (systèmes d'assolement, structures des exploitations, y compris les haies, les forêts, les friches et la disposition spatiale des parcelles). La proposition de règlement Dalli modifiant la directive 2001/18 est si contestée qu'il n'est pas nécessaire de l'évoquer.

70. Une grande partie du CEES pense que des zones avec et sans OGM seront prioritairement dessinées dans les cercles de négociation par un accord entre les « usagers de la terre » largement influencés par les opérateurs locaux. Des zones OGM peuvent être constituées pour des motifs agronomiques (forte présence d'insectes parasites, zone de monoculture). Les unes comme les autres peuvent être décidées pour des motifs socio-économiques (volonté des organismes stockeurs de développer des filières avec ou sans OGM pour répondre à certaines demandes, d'opérateurs organisés autour d'un label ou d'un parc naturel comme le prévoit la loi de 2008, d'un projet d'agriculture de pays, etc.). Certaines zones sans OGM se constitueront donc par négociation autour de projets territoriaux, ou de filières comme l'ont montré les exemples étudiés en Alsace ou dans l'Ain, tandis que d'autres échoueront comme l'ont montré les expériences menées dans certaines régions du Sud-ouest²². Ce n'est pas parce que le projet est négocié qu'il est parfaitement accepté par tous car, pour certaines cultures, il est difficile de résister aux décisions des organismes stockeurs, sauf à se retrouver sans débouché. Certains membres du CEES font remarquer que la création de zones « sans OGM » ne pouvant être en l'état actuel du droit français décidée qu'à l'unanimité des exploitants de la zone concernée, il devrait en aller de même pour la création des zones « OGM ».

71. Les membres du CEES sont restés partagés sur la constitution de zones impliquant des mesures autoritaires qui aboutiraient à constituer des zones OGM malgré la présence d'exploitations « sans OGM » à un titre ou un autre, ou des zones « sans OGM » malgré la volonté de certains d'utiliser des semences transgéniques²³.

Le CS, à la suite du programme européen CoExtra, a montré l'intérêt de constituer de telles zones, intérêt variable selon les espèces et selon les seuils que l'on désire obtenir. Si pour certaines espèces, comme la pomme de terre ou le soja, la coexistence peut être une question individuelle de respect de mesures assez simples et peu coûteuses, ce n'est pas le cas pour des espèces comme le maïs et, plus encore, le colza. Dans ces cas, le coût rédhibitoire des mesures individuelles de protection pourrait nécessiter fréquemment un partage du territoire entre zones avec et « sans OGM ». La rationalisation du parcellaire contrecarrerait alors des projets

²² On peut citer le cas de Verdun-sur-Garonne étudié en détail par M.Hanachi : *La coopération au service du bien commun. Les stratégies des entreprises de collecte et de stockage de céréales face aux OGM*, Université de Versailles St Quentin, thèse de gestion, 2011.

²³ La Confédération paysanne fait valoir qu'il est difficile d'en rester à ce niveau de généralité sur ce que l'on appelle « zone OGM ». A priori, il ne peut s'agir de zones où la culture d'OGM est obligatoire mais seulement possible. Tout le territoire français est donc zone OGM à partir du moment où des OGM sont autorisés à la culture, sauf d'éventuelles zones « sans OGM ». À moins que « zone OGM » veuille dire zone où l'on peut cultiver des OGM en s'affranchissant des obligations légales de respecter les distances, l'environnement et le « sans OGM ». Il faudrait alors le faire savoir précisément.

individuels. Faut-il aller jusqu'à constituer de telles zones, malgré l'opposition de certains acteurs situés dans la zone, en donnant au préfet le pouvoir de le faire ?

Certains membres du CEES sont opposés à toute mesure collective et autoritaire, faisant valoir la difficulté de déterminer les conditions de légalité des zones sélectionnées et leur réticence à contraindre des agriculteurs à ne pas pouvoir développer leurs projets agronomiques. Ils sont surtout opposés au fait que cette décision puisse être de nature politique et font remarquer que la légalité d'une telle décision serait douteuse.

D'autres membres du CEES font au contraire valoir les avantages de la solution désormais admise par le droit européen. Le premier avantage est de diminuer les coûts de la coexistence par une plus grande facilité de gestion et la spécialisation des équipements (partage des matériels) et des infrastructures (circuits de collecte, silos, ...), ce qui entraîne une diminution du nombre des points critiques propices à la contamination. Ils estiment souhaitable qu'une autorité publique locale puisse faire valoir des intérêts territoriaux ou environnementaux spécifiques, notamment le maintien et le développement de pratiques agricoles offrant de meilleures possibilités de concilier production et durabilité des écosystèmes comme le demande le Parlement européen. Ils soulignent que cette orientation permettrait de faire reposer partiellement l'organisation de la coexistence sur les collectivités territoriales, qui participent déjà largement à l'aménagement du territoire et à la structuration des identités territoriales en jeu.

B. Le cas préoccupant de l'apiculture

72. Le CEES a été très marqué par l'oubli quasiment systématique de la question de l'apiculture dans la réflexion sur la coexistence et signale que ce désintérêt des autorités publiques est directement à l'origine de l'arrêt qu'a rendu la Cour de Justice de l'Union européenne le 6 septembre 2011 et qui vient de bloquer gravement le commerce international du miel et de mettre dans la plus grande difficulté l'ensemble des producteurs de miel et autres produits de la ruche. Il rappelle que, en l'état, les apiculteurs ne font pas partie des personnes que l'agriculteur souhaitant cultiver des OGM a l'obligation d'informer en vertu du décret 'mise en culture'. C'est une lacune qu'il importe impérativement de combler. En retour, les apiculteurs doivent déclarer leurs ruches avant le 31 décembre d'une année pour la mise en œuvre l'année suivante. Pour les « transhumants », les apiculteurs doivent déclarer leurs intentions en indiquant le numéro de parcelle.

73. Le CEES rappelle un certain nombre de données basiques sur l'apiculture : le rôle essentiel des abeilles dans la production agricole et l'entretien de la biodiversité cultivée et naturelle ; la densité moyenne de 2,5 ruches par km² ; la prédominance de petits producteurs et d'amateurs pluriactifs ; le service de

pollinisation, estimé à 153 milliards d'euros au niveau mondial ; le fait que les abeilles ne font pas la différence entre une plante OGM et une plante non OGM, leurs choix de butinage faisant intervenir d'autres critères ; le fait que pour chaque ruche, le butinage implique une surface moyenne minimale de 30 km² et que la zone commune de butinage porte sur un rayon de 3 à 5 km autour de la ruche. Tout ceci fait des abeilles de véritables « agents de contamination » susceptibles d'engendrer de nombreuses présences fortuites dans les produits de la ruche.

74. Or, le 6 septembre 2011, la Cour de Justice de l'Union européenne a qualifié le pollen OGM présent dans les produits de la ruche d'ingrédient au sens du droit européen. Il en résulte que, pour être consommé, il doit avoir fait l'objet d'une autorisation de mise sur le marché au titre du règlement 1829/2003 (puis d'un plan de surveillance), ceci quel que soit le seuil de présence fortuite. Les pétitionnaires doivent donc en tenir compte dans leurs demandes. Cela signifie aussi que du pollen transgénique non autorisé devrait entraîner la destruction de tout produit le contenant. En outre, au-dessus d'un seuil de 0,9% d'ADN transgénique, les produits de la ruche doivent être étiquetés OGM.

Dès qu'il a été rendu, cet arrêt a mis le marché des produits de la ruche dans une grande difficulté (en particulier blocage d'importantes quantités en provenance d'Argentine et du Canada). En l'état, tous les produits de ruches situées à moins d'une dizaine de kilomètres d'un champ OGM doivent être contrôlés pour vérifier le pourcentage d'ADN dans le pollen et le miel, d'où l'idée, avancée par certains, de distinguer entre des zones où la présence d'OGM nécessiterait une surveillance renforcée, donc coûteuse, et des zones sans OGM où cette surveillance n'aurait pas lieu d'être. Le prix des contrôles et analyses qui résultent de la situation juridique actuelle est évidemment insupportable financièrement pour les apiculteurs. Ceux-ci estiment ne pas pouvoir vendre du miel étiqueté OGM, le miel étant ce que les économistes appellent un produit de confiance.

75. Dans ces conditions, le CEES rappelle que les plantes OGM doivent être soumises aux mêmes tests que les pesticides : notamment évaluation de leur impact sur les abeilles consommant les mélanges de rosée et de sève (guttation), évaluation de l'impact de plantes pollinifères et nectarifères GM sur le couvain et les abeilles d'hiver et les autres abeilles qui consomment les pollens et les nectars, ceci avant toute autorisation de culture et mise en œuvre de la concertation. Le CEES estime aussi que la recommandation qui avait été déjà formulée pour l'étiquetage « sans OGM », selon laquelle il faudrait étiqueter les produits de la ruche non pas en fonction d'un pourcentage d'ADN mais en fonction de l'éloignement de la ruche par rapport aux premières productions OGM, devait être envisagée pour l'étiquetage OGM s'il est confirmé que celui-ci devient bel et bien obligatoire. Le CEES signale que la solution de l'ultrafiltration de tous les miels, avancée par

certain, poserait de considérables problèmes en matière d'appellation et de traçabilité analytique des miels. La traçabilité documentaire pourrait apparaître comme une solution, mais ses coûts et ses contraintes de mise en oeuvre dépassent les possibilités de la plupart des apiculteurs. Le CEES considère enfin que tous les apiculteurs, y compris transhumants, devaient être informés des déclarations de culture OGM et associés à la négociation collective et que les déclarations des ruches devaient être revues : obligation de déclaration au 31 décembre pour l'année suivante ; obligation de déclaration à la parcelle des ruches transhumantes.

76. Le CEES estime nécessaire de surmonter l'ambiguïté de la loi du 25 juin 2008. D'un côté, l'apiculture fait partie des « productions » protégées au titre de l'article 2 de la loi du 25 juin 2008 et les produits de la ruche sont expressément mentionnés par l'article 8 de la loi dans le mécanisme de garantie financière lié aux présences fortuites non souhaitées. Mais d'un autre côté, l'article 6 de la loi, qui vise les conditions techniques de la coexistence et en particulier les distances d'isolement, ne fait pas allusion aux ruchers, visant les seules « cultures ». Il est vrai que l'allusion aux cultures est introduite par l'adverbe notamment, ce qui laisse à penser que les ruchers sont aussi concernés.

77. Le CEES constate que les zones OGM ou les bassins de production à forte proportion d'OGM risquent d'éloigner les apiculteurs qui ne veulent pas étiqueter OGM les produits de la ruche. Pour que persiste la présence de pollinisateurs dans ces zones, certains membres du CEES proposent de passer des accords avec des apiculteurs rémunérés pour le service de pollinisation à hauteur des pertes liées à la difficulté de vendre du miel étiqueté OGM. D'autres estiment cette proposition irréaliste dans le cadre des structures agricoles françaises.

III. Les coûts et bénéfices de la coexistence

78. Parce qu'elle repose sur la ségrégation des productions, l'organisation de la coexistence entre productions OGM et non OGM entraîne inévitablement des **coûts** qui lui sont propres, sur lesquels on ne dispose pas d'étude économique²⁴.

²⁴ Les études empiriques et de première main sont rares, et surtout peu informatives car elles s'appuient le plus souvent sur des systèmes de coexistence privés (systèmes d'identité préservée) et non pas sur une organisation normative comme le prévoit la loi du 25 juin 2008. Des auditions qu'il a menées, le CEES retire cependant que : pour le soja bio, alors qu'il n'y a pas de culture OGM en France, le coût des seules analyses s'élèverait à 8 centimes d'euros par kg pour un soja vendu 32 centimes d'euros le kg ; pour le Poulet de Loué « sans OGM », le surcoût total s'élèverait à 5,5 centimes d'euros par kilo de viande. Notons aussi que de nombreux surcoûts souvent oubliés sont impossibles à chiffrer, qu'ils soient à la charge des opérateurs (coût du temps passé à l'information et à la concertation, coût des certifications, des procédures juridiques etc.) ou de la collectivité (coût du suivi socio-

Leur **répartition** entre les acteurs a un effet important sur l'efficacité, voire l'existence même des filières, courtes ou longues, depuis la conception et la production des semences jusqu'à la consommation finale (risque de 'lock-in'). Elle détermine en partie les choix techniques et économiques des uns et des autres et, par voie de conséquence, le niveau d'adoption, de diffusion et de pérennité des différents modèles agricoles, avec et sans OGM, comme leur distribution géographique. D'un point de vue éthique et social, ce sont les décisions en matière de répartition des coûts qui assurent, ou non, cette diversité des modèles. C'est certainement un système onéreux dont les coûts risquent d'augmenter avec le nombre d'OGM présents sur le territoire, le développement des empilements de gènes (dans le cadre d'un calcul par référence au seul taux global d'ADN) et l'importance des productions « sans OGM » à moins de 0,1% d'ADN transgénique. Certains membres du CEES demandent que la coexistence ne soit pas tentée avant que l'évaluation de son coût soit réalisée, pour s'assurer qu'elle n'entraîne pas pour les citoyens, *via* la fiscalité, et pour les consommateurs, *via* le prix des denrées, une charge financière globale conséquente.

79. Pour certains, la différenciation des marchés entraîne aussi des bénéfices, individuels et collectifs, pour l'agriculteur cultivant des OGM, qui espère réduire ses coûts et augmenter ses rendements, ou pour l'agriculteur n'en cultivant pas, qui répond ainsi aux préférences de certains consommateurs, à la condition que son activité soit suffisamment rémunératrice.

Dans une logique de coexistence pérenne, la manière dont ces coûts sont distribués constitue un élément essentiel de la discussion.

A. Coûts et bénéfices de la coexistence pour les personnes privées et la collectivité

1. Coûts et bénéfices pesant sur des personnes privées

80. Certains coûts sont structurels : surcoûts liés à l'achat de matières premières non OGM, plus onéreuses que leur équivalent OGM ; surcoûts qui seraient liés à la diminution du nombre de ruches en zones OGM et à la nécessité subséquente d'organiser une location de ruches si aucun apiculteur n'est volontaire pour s'y installer ; mesures techniques que doivent prendre les agriculteurs (au champ, pour les partages de matériels, transport, stockage ...) ; mesures spéciales de traçabilité du caractère OGM et non OGM en plus de l'obligation générale de traçabilité ; mesures de ségrégation au long des chaînes de fabrication ; éventuels surcoûts de transport liés à l'éloignement des lieux de séchage ou stockage ; contrôles et certifications des produits non OGM pratiqués dans le cadre

économique recommandé par le CEES, des arbitrages en cas de conflits, etc.).

d'autocontrôles destinés à éviter que le vendeur de produits non transgéniques ne soient condamnés pour défaut de conformité de son produit (de la semence au produit fini) ; temps passé à l'information, à la prévention ou à la gestion des contentieux et à la négociation ; surcoût des garanties financières (responsabilité, assurances).

81. D'autres coûts sont conjoncturels : pour l'agriculteur cultivant des OGM, indemnisation éventuelle d'un opérateur ayant subi un dommage ; dommages non réparés pour l'agriculteur, l'apiculteur, le transformateur, ou le distributeur ne produisant pas d'OGM.

82. On notera que, si les bénéfices du choix de produire OGM ont été souvent évalués et que les bénéfices du choix de produire non OGM sont souvent évoqués sans être précisément évalués, les **bénéfices de la coexistence** pour les personnes privées ne l'ont jamais été (liberté de choix des opérateurs et des consommateurs, diversité des produits, marchés de niche rémunérateurs).

2. Coûts et bénéfices pesant sur la collectivité

83. Les coûts et bénéfices de nature collective sont rarement évoqués, moins encore calculés. Qu'en est-il, ainsi, pour « l'environnement agronomique » ? Les événements de transformation dits de première génération sont en général associés à une diminution des insecticides dus aux plantes Bt. Mais des controverses subsistent quant à l'autoproduction de l'insecticide par la plante qui, pour certains, devrait être comptabilisée et évaluée avec les mêmes procédures d'évaluation que les pesticides ; de plus, dans certains cas et au bout d'un certain temps, on constate la reprise des traitements insecticides du fait de l'acquisition de résistances ou de l'occupation de l'ancienne niche écologique par d'autres parasites. Pour les plantes tolérantes aux herbicides, un certain consensus existe pour constater qu'après une diminution des tonnages d'herbicides répandus, celui-ci augmente de nouveau avec les phénomènes d'acquisition de tolérances²⁵. Ces éléments ne sont jamais pris en compte dans le calcul des bénéfices des OGM.

84. Les bénéfices pour la collectivité, tels que la liberté de choix qui, pour certains, implique l'égalité des prix, et la diversité des produits comme celle des projets régionaux, sont souvent invoqués, ne serait-ce que parce qu'ils sont au cœur de la loi du 25 juin 2008, mais ils ne sont pas évalués. Il en va de même pour la réversibilité biologique et la réversibilité sociétale. Pour certains, si l'utilisation des OGM devait modifier profondément le système agricole, comme cela a été le cas en

²⁵ Voir notamment sur ce point l'expertise menée par l'INRA et le CNRS sur les [variétés végétales tolérantes aux herbicides](#).

Argentine, la réversibilité sociétale serait difficile car le foncier a été complètement restructuré et de nouveaux acteurs sont arrivés, même si la réversibilité biologique est possible. Pour d'autres, à l'inverse, la non adoption des OGM prive la France de certains progrès et entrave gravement le travail des chercheurs.

85. On note des lacunes d'évaluation et l'existence d'éléments probablement non évaluables :

- le risque de disparition d'activités économiques (difficultés des exploitants à produire sous le seuil de 0,1%) ;
- le risque de non-apparition de certaines filières ou modes de production (obstacles à l'utilisation des PGM) ;
- le risque d'abandon des zones à forte proportion d'OGM par les apiculteurs ;
- les coûts et les bénéfices de la diversité technologique, de la disponibilité des ressources génétiques et des variétés locales sans présence de transgènes ;
- le « bien commun » qui, pour la majorité des membres du CEES résulterait d'une coexistence maîtrisée.

B. Répartition des coûts et des bénéfices de la coexistence

86. La viabilité des filières dépendant de la répartition des coûts, il importe d'établir clairement l'état du droit positif et des pratiques actuelles (1), puis d'indiquer la persistance de points aveugles (2) et, enfin, d'exposer les suggestions des différentes composantes du CEES (3).

1. État du droit positif

1.1. Les coûts mis à la charge de l'agriculteur cultivant des OGM par la loi du 25 juin 2008 et le règlement 1830/2003 :

- a. Les mesures techniques et administratives destinées à protéger les opérateurs ne produisant pas d'OGM

87. Ce sont des coûts pesant sur l'agriculteur cultivant des OGM, qui viennent s'ajouter au prix de la semence. Deux questions se posent : quelle est la teneur exacte de ces obligations, sachant que les dispositions de la loi sont différemment interprétées par les membres du CEES ; comment évaluer le coût de ces mesures au regard de l'avantage donné éventuellement par la culture de l'OGM ?

88. Ce qui fait consensus : l'article 6 énonce que « la mise en culture, la récolte, le stockage et le transport des végétaux » sont soumis au respect de conditions techniques « visant à éviter la présence accidentelle d'OGM dans d'autres productions ». Autrement dit, c'est l'exploitant cultivant des OGM qui a la

charge de prendre les mesures techniques nécessaires à la culture et à tout ce qui est de son ressort en matière de précautions de récolte, stockage et transport. Ces mesures « définissent des périmètres au sein desquels ne sont pas pratiquées de cultures d'OGM ». Leur non-respect occasionne des sanctions pénales sévères. Elles vont de pair avec des obligations d'information, incomplètes car oubliant les apiculteurs, trop tardives pour certains membres et, dans la logique de ce qui est recommandé, une phase de négociation avec les voisins, trop courte en l'état pour être sérieuse selon ces mêmes membres du CEES. Il semble que le coût financier de ces mesures techniques soit raisonnable car elles n'empêchent pas de produire, dans les bordures et zones refuges, des cultures rentables. En revanche, on estime généralement que le coût administratif des obligations d'information est lourd et il sera encore plus important dans la perspective d'une négociation de la coexistence. Les filières OGM doivent assumer le coût de la traçabilité des OGM, obligatoire en vertu de l'article 4 du règlement 1830/2003 (entièrement consacré à la traçabilité et à l'étiquetage). Ce coût est plus ou moins mutualisé dans l'obligation générale de traçabilité applicable à tous en vertu de l'article 18 du règlement 178/2002, mais la caractéristique OGM ajoute un élément.

89. Ce qui est sujet à interprétations diverses : Pour certains, les mesures techniques à la charge de l'agriculteur cultivant des OGM sont limitées à ce qui est nécessaire pour obtenir moins de 0,9% dans les parcelles alentours. Pour d'autres, elles doivent permettre d'obtenir le seuil souhaité par les exploitants alentours (0,9% pour le conventionnel, 0,1% pour le « bio » et « sans OGM », 0,01% pour les semences).

b. Les indemnisations en cas de dommage aux productions non OGM

90. Dans son article 8²⁶, la loi du 25 juin 2008 a posé le principe d'une responsabilité spéciale de plein droit du cultivateur d'OGM en cas de présence

²⁶ « Art.L. 663-4.-I. — Tout exploitant agricole mettant en culture un organisme génétiquement modifié dont la mise sur le marché est autorisée est responsable, de plein droit, du préjudice économique résultant de la présence accidentelle de cet organisme génétiquement modifié dans la production d'un autre exploitant agricole, lorsque sont réunies les conditions suivantes :

1° Le produit de la récolte dans laquelle la présence de l'organisme génétiquement modifié est constatée est issu d'une parcelle ou d'une ruche située à proximité d'une parcelle sur laquelle est cultivé cet organisme génétiquement modifié et a été obtenu au cours de la même campagne de production ;

2° Il était initialement destiné soit à être vendu en tant que produit non soumis à l'obligation d'étiquetage mentionnée au 3°, soit à être utilisé pour l'élaboration d'un tel produit ;

3° Son étiquetage est rendu obligatoire en application des dispositions communautaires relatives à l'étiquetage des produits contenant des organismes génétiquement modifiés.

II. — Le préjudice mentionné au I est constitué par la dépréciation du produit résultant de la différence entre le prix de vente du produit de la récolte soumis à l'obligation d'étiquetage visée au 3° du même I et celui d'un même produit, présentant des caractéristiques identiques, non soumis à cette obligation.

Sa réparation peut donner lieu à un échange de produits ou, le cas échéant, au versement d'une indemnisation financière.

accidentelle dans les productions d'un autre exploitant agricole (étant précisé parcelle ou d'une ruche). C'est une responsabilité sans faute pouvant être engagée dans certaines conditions :

- Seul un exploitant ne produisant pas d'OGM (agriculteur ou apiculteur) qui vend sa récolte peut être indemnisé (à l'exclusion des jardiniers ou apiculteurs amateurs) ; on peut penser que l'éleveur qui fait consommer les produits de son exploitation à ses bêtes « nourries sans OGM » serait également indemnisé s'il est obligé d'acheter à d'autres pour ne pas perdre son étiquetage, mais cela ne figure pas dans la loi ;

- La loi n'évoque que les OGM autorisés : qu'en est-il d'une présence fortuite d'OGM non autorisés ?

- La loi n'évoque que la présence accidentelle, ce qui ne couvre sans doute pas le non-respect des mesures techniques, volontaire ou par méconnaissance ou incompréhension ;

- L'indemnisation n'est due que si la présence accidentelle constatée dans la parcelle ou la ruche vient d'une parcelle située à proximité et d'une même campagne de production et concerne le même transgène ; cela exclut le cas des dommages liés aux éventuelle repousses de même que les transgènes qui viendraient de plus loin ou ceux dont l'origine est inconnue ;

- L'indemnisation n'est enfin prévue que si la présence accidentelle conduit l'exploitant voisin à devoir étiqueter son produit « OGM », donc seulement dans le cas où elle est supérieure à un seuil de 0,9% d'OGM, et s'il subit un préjudice économique ; or des voisins produisant « bio » ou « sans OGM » peuvent subir un dommage du fait du non-respect de leur cahier des charges tout en n'étant pas obligés d'étiqueter OGM si la présence fortuite est située entre 0,1 et 0,9% ;

- Le montant de l'indemnisation est lui aussi limité par la loi : il couvre la dépréciation que subit le produit lorsqu'il doit être étiqueté « OGM », à l'exception des autres pertes financières qui peuvent être liées à la présence accidentelle (perte du droit de commercialiser s'il s'agit d'un transgène non autorisé ; perte de marchés liés à l'étiquetage « sans OGM » ou à l'absence d'étiquetage, perte d'image, de certification des produits, du cheptel et des terres, de contrat d'approvisionnement, perte d'une variété patrimoniale, etc.). Le système ne couvre pas non plus le préjudice moral que certains estimeront avoir subi, non plus que le préjudice collectif en cas de présence fortuite dans une collection de ressources génétiques ou une variété locale patrimoniale.

III. — Tout exploitant agricole mettant en culture un organisme génétiquement modifié dont la mise sur le marché est autorisée doit souscrire une garantie financière couvrant sa responsabilité au titre du I.

IV. — Un décret en Conseil d'Etat précise les modalités d'application du présent article. »

« Art.L. 663-5.-Les dispositions de l'article L. 663-4 ne font pas obstacle à la mise en cause, sur tout autre fondement que le préjudice mentionné au II du même article, de la responsabilité des exploitants mettant en culture un organisme génétiquement modifié, des distributeurs et des détenteurs de l'autorisation de mise sur le marché et du certificat d'obtention végétale. ».

91. Enfin, les règles ne seront applicables qu'après l'adoption d'un décret en Conseil d'Etat précisant les modalités d'application du système de responsabilité de plein droit et, parmi ces modalités, le système de garantie financière auquel les exploitants cultivant des OGM sont tenus de souscrire (art. 8 de la loi) ; le CEES rappelle au gouvernement qu'il est indispensable de mettre cette garantie en place avant le début de la mise en œuvre de la coexistence.

92. Dans le cadre du droit commun de la responsabilité, évoqué par l'article 8 de la loi, d'autres préjudices et d'autres fondements juridiques peuvent être invoqués, faisant intervenir d'autres responsables : les exploitants mettant en culture des OGM toujours, mais aussi les distributeurs et les détenteurs de l'autorisation de mise sur le marché et du certificat d'obtention végétale et les distributeurs, expressément nommés, auxquels il faudrait ajouter les fabricants. Cette hypothèse renvoie à des mécanismes juridiques complexes qui rendent la mise en cause difficile : démonstration d'une faute et donc identification d'un responsable précis qui peut être délicate, mise en évidence d'un préjudice et démonstration du lien de causalité entre les deux. Il est, certes, arrivé, lorsque les contentieux s'accumulent, que les juges retiennent une responsabilité pour risque créé ou des présomptions de lien de causalité, mais rien ne permet en l'occurrence d'identifier les prémisses d'une telle évolution.

1.2. État des pratiques en matière de répartition des coûts

93. Tout ce qui n'est pas expressément attribué par la loi à l'agriculteur cultivant des OGM est laissé aux pratiques des opérateurs.

94. Les « filières OGM »²⁷ bénéficieront éventuellement des gains de rendement annoncés, d'une certaine « assurance » contre les herbes et insectes indésirables et de facilités de culture. Certains membres du CEES soulignent le fait que, pour le moment, ces bénéfices ne peuvent être réalisés du fait de l'absence de toute autorisation de mise en culture de PGM.

95. Les filières non OGM assument :

- Les surcoûts des matières premières non OGM dont le prix est suspecté de devoir croître en raison de tensions sur leur disponibilité et de renchérissement du prix des contrôles.
- Les dommages non indemnisés liés à une « présence accidentelle » d'OGM dans les productions non OGM. Si certains d'entre eux sont indemnisables dans les conditions strictes de la responsabilité de plein droit, rappelées plus haut, tous les autres dommages (pt.90) restent à la charge des producteurs ne recourant pas aux

²⁷ Détenteurs de l'autorisation de mise sur le marché, semenciers, importateurs, fabricants, distributeurs

OGM, sauf recours au droit commun de la responsabilité, hypothèse coûteuse et juridiquement incertaine à ce jour.

- Les coûts des mesures de ségrégation auxquels sont contraints les opérateurs ne produisant pas d'OGM, afin de respecter l'obligation juridique de conformité à ce qui est annoncé ; ces mesures impliquent analyses, contrôles et certifications destinés à obtenir un produit conventionnel non étiqueté OGM ou conforme au cahier des charges « bio » ou « sans OGM ». Ils sont d'autant plus élevés :

- que les seuils demandés sont divers en fonction des exigences des cahiers des charges ;
- que les opérateurs concernés traitent de petits lots (ce qui est insupportable pour les producteurs de miel ou du maïs doux pour l'alimentation humaine par exemple) ;
- que les OGM se diffusent dans une région, rendant les précautions plus lourdes ou inefficaces et la logistique des filières non OGM plus onéreuse ;
- que la marge d'incertitude affectant les résultats des analyses est grande et le sera plus encore avec la multiplication du nombre de gènes à tester²⁸.

96. Ces coûts des mesures de ségrégation, assumés par les filières non OGM pour protéger leurs productions des présences fortuites, appellent une analyse particulière en raison des pratiques développées par tout ou partie des opérateurs.

D'une part, à titre de marge de sécurité, les opérateurs fabricant des produits à un seuil inférieur à 0,9% d'ADN transgénique demandent aux agriculteurs des matières premières à un seuil de 0,1% ; cela contribue à accroître, pour ceux qui produisent non OGM, les contraintes techniques et les pertes non indemnisables par le mécanisme de responsabilité sans faute, et par voie de conséquence à augmenter les coûts globaux de la coexistence.

D'autre part, dans certaines filières longues en particulier, les opérateurs souhaitent de plus en plus développer des cahiers des charges communs comme levier pour le développement d'une filière « sans OGM » viable. Les fabricants d'aliments pour animaux ont ainsi récemment conclu avec des éleveurs et le distributeur Carrefour un accord sur un « socle technique harmonisé » pour la fourniture d'aliments permettant l'étiquetage « nourri sans OGM ». Les spécifications techniques retenues, dont les partenaires espèrent la diffusion, entendent notamment répondre aux difficultés liées au pluralisme des demandes de fabrication (un opérateur "sans OGM" demandera des aliments à 0,1 %, un autre à 0,5 % ou 0,8% d'ADN transgénique...). L'accord prévoit en effet un seul mode de fabrication pour toutes les filières de produits issus d'animaux « nourris sans OGM », ce qui permet de

²⁸ Ce point est confirmé par le laboratoire de contrôle Biogeves. Certains opérateurs indiquent même leurs doutes sur la possibilité de sécuriser des importations et productions à 0,1% d'ADN transgénique.

traiter de plus gros volumes de production au regard d'exigences techniques unifiées²⁹. Selon toute vraisemblance, ce type d'accords devrait se développer à l'avenir au sein des filières « sans OGM ». Les opérateurs insistent sur l'intérêt de l'harmonisation des cahiers des charges sans OGM qui, seuls, permettent un abaissement des coûts de production.

97. Il faut prendre conscience du fait que, dans certaines filières courtes ou ventes directes, la technicité et le coût de l'organisation de contrôle décrite ci-dessus a toutes les chances d'être difficilement supportable financièrement (v. notamment le cas du miel ci-dessus).

98. En l'état, les différents acteurs des filières non OGM sont partagés. Certains opérateurs espèrent pouvoir continuer de se développer en drainant les préférences des consommateurs souhaitant ne pas acheter de produits étiquetés OGM et plus ou moins attirés par l'étiquetage « sans OGM », s'ils n'ont pas de charges plus importantes que celles qu'ils assument actuellement. D'autres estiment que, si les OGM sont introduits sur le territoire, ils ne pourront continuer que si l'intégralité des coûts de la coexistence est prise en charge par les filières OGM.

2. Des points aveugles qui ne seront découverts que progressivement

99. Si les coûts et les bénéfices qui viennent d'être analysés peuvent être facilement repérés, il est des coûts plus difficiles à cerner.

Qu'en est-il des réactions des apiculteurs à la nécessité d'analyser et étiqueter leur miel ? Certains pensent que les ruches pourraient disparaître des zones principalement plantées en OGM. Or, si l'on prend la zone maïs, elle comporte des plantations importantes de fruitiers, particulièrement de kiwis. Soit ces dernières ne seront plus ou mal pollinisées, soit elles devront faire appel à des apiculteurs dont il faudra payer le manque à gagner. Qui assumera ce coût ? Il pèse théoriquement sur celui qui a besoin de la pollinisation, c'est-à-dire le producteur de fruits, mais ce sont les producteurs de maïs OGM qui seraient à l'origine de la disparition des ruches rendant nécessaire leur location, or eux n'ont pas besoin des services de pollinisation.

C. Appréciation de la situation

100. Devant les différences d'approche entre les familles de pensée représentées au CEES (pts. 10 à 12), il est nécessaire de préciser les grandes tendances en matière de répartition des coûts (1), puis d'attirer l'attention du

²⁹ Les fabricants d'aliments pour animaux espèrent la généralisation de tels accords à toutes les productions et proposent que ce socle technique commun défini au niveau professionnel soit reconnu par les pouvoirs publics.

gouvernement sur certains dysfonctionnements possibles (2) et sur l'urgence de mettre en place certains dispositifs préalables (3).

1) Trois scénarios de répartition des coûts

1.1. Premier scénario

101. Certains membres du CEES voient dans la coexistence un « bien commun » dont la réalisation doit reposer sur un équilibre des intérêts en présence. Ils considèrent que la loi du 25 juin 2008 affirme à parts égales la liberté de cultiver avec ou « sans OGM », les termes de l'article 2 de la loi devant être interprétés conformément à cet esprit. La loi mettrait à parité plusieurs modèles agricoles qui équilibrent différemment leurs coûts et leurs bénéfices. Dans cette perspective, ces membres considèrent en premier lieu que la protection des productions non OGM ne doit pas conduire à une exclusion des productions OGM. En s'appuyant sur les articles 6 et 8 de la loi qui ne connaissent que le seuil de 0,9%, ils estiment que les obligations de l'exploitant cultivant des OGM s'arrêtent à la prise en charge des mesures techniques qui permettent d'obtenir ce seuil et des indemnités prévues à l'article 8. Ils considèrent que les projets agricoles ou apicoles impliquant de descendre en dessous du 0,9% ne concernent pas les cultivateurs d'OGM, ces projets devant être assumés par ceux qui les souhaitent et ajustent leur communication et leurs prix en conséquence. Certains de ces membres avancent que ces points pourraient être négociés à l'amiable lors de la concertation, à la condition qu'il n'y ait pas d'engagement général à le faire.

On trouve cette position chez certains agriculteurs, mais aussi chez certains fabricants qui, tels les fabricants d'alimentation animale, estiment que c'est à ceux qui revendiquent un cahier des charges « non standard » d'en payer le prix puisque ce sont eux qui tireront les bénéfices de l'absence d'étiquetage OGM ou de l'étiquetage « bio » ou « sans OGM » (le soja OGM est aujourd'hui considéré par eux comme le soja « standard »). Faute de quoi la liberté de produire des OGM deviendrait si coûteuse qu'elle serait une coquille vide.

Notons que parmi les tenants de ce premier scénario, quelques membres estiment que les agriculteurs souhaitant utiliser des PGM et ne le pouvant pas, devraient être indemnisés pour le manque à gagner qui pourrait en résulter.

1.2. Deuxième scénario

102. Pour d'autres membres du CEES, l'ensemble des coûts et indemnités tout au long de la filière devrait être à la charge des producteurs d'OGM, que leurs voisins produisent conventionnel (moins de 0,9%), « bio » ou « sans OGM » (0,1%). Ces producteurs devraient aussi veiller à respecter des mesures particulières pour le cas des semences fermières et des variétés populations. On trouve au

soutien de cette position certains agriculteurs, les grands distributeurs auditionnés et certains producteurs « bio » et « sans OGM ».

S'agissant des dommages qui pourraient leur être causés, ils estiment qu'ils doivent être intégralement compensés : pertes économiques dans toutes leurs dimensions, y compris la perte d'image et, pour certains, l'indemnisation du préjudice moral. Ils en font l'une des conditions de leur acceptation du projet de coexistence.

Pour certains tenants de ce scénario, de surcroît, il faut en premier lieu soumettre le projet de coexistence à l'évaluation préalable de son coût pour la collectivité.

103. Quatre arguments sont avancés pour justifier ce scénario :

C'est à celui qui « introduit une nouveauté pouvant porter préjudice aux autres agriculteurs » de prendre en charge les perturbations qui lui sont associées.

Dans cette logique, l'article 2 de la loi est jugé clair, et si obscurité de la loi il y avait, elle devrait être réglée non pas en invoquant une idée de parité qui n'est exprimée nulle part, mais en fonction du principe posé à l'article 2.

La Recommandation de la Commission européenne du 13 juillet 2010 pointe la possibilité d'un dommage économique en cas de contamination en deçà de 0,9% et, en pratique, en raison des risques de contamination croisée et des incertitudes d'analyse, les opérateurs économiques demandent déjà aux agriculteurs (même produisant conventionnel) de fournir des matières premières contenant bien moins que 0,9% d'OGM.

Enfin, les articles 6 et 8 de la loi du 25 juin 2008 ne concerneraient que les mesures administratives obligatoires et contrôlées par l'Etat, ce qui n'exonère pas ceux qui doivent les appliquer de l'obligation de respecter le principe général posé à l'article 2, qui s'applique à tous.

1.3. Troisième scénario

104. Certains membres du CEES pensent que la coexistence pourrait permettre de pérenniser un pluralisme technologique permettant de garder ouvertes plusieurs options, d'expérimenter divers itinéraires techniques et d'assurer la réversibilité tant biologique que sociétale de l'introduction des OGM, si du moins le projet est mis en œuvre avec mesure et différemment selon les régions. D'un point de vue plus politique, la coexistence autoriserait la liberté de choix, et, si l'on ne peut pas croire qu'elle apaisera les fortes tensions caractéristiques de la question, on peut espérer qu'elle aura au moins pour conséquence d'éviter de faire de l'un des types d'agriculture un « modèle martyr ». Elle est enfin la seule manière de donner sur le terrain les plus grandes chances à la concertation plutôt qu'à l'affrontement de décisions individuelles. À ce titre, ce serait un « bien commun », un intérêt collectif pour les citoyens et le système agronomique.

105. Ce scénario conduit logiquement à mutualiser les coûts selon une formule de partage qui reste à déterminer. Il implique un mélange de mesures, *ex ante* / *ex post*, de réglementation / arrangements privés. Certains opérateurs des filières « bio » ou « sans OGM » ne paraissent pas éloignés de cette position car ils acceptent les coûts assumés aujourd'hui en l'absence de toute culture OGM sur le territoire ; mais ils refusent leur alourdissement. Certains avancent qu'en tout état de cause, nombre de coûts sont mutualisés de fait parce qu'il serait trop onéreux de faire des calculs précis.

2. Loyauté de l'étiquetage et souplesse dans la gestion des non-conformités

106. L'étiquetage est un point essentiel de la relation de confiance entre producteurs et consommateurs et producteurs entre eux. Le développement de la traçabilité documentaire lui a donné encore plus d'importance. La loyauté de l'étiquetage est assurée par des analyses effectuées à divers points de contrôle (cf. pt.67). Ces analyses constituent un outil central pour les services de contrôle des autorités publiques, pour les entreprises de certification et pour les opérateurs qui peuvent ainsi vérifier qu'ils livrent un produit conforme à son étiquette. Si donc les autocontrôles ne sont pas légalement obligatoires directement, ils deviennent nécessaires indirectement.

2.1. Gestion des non-conformités dans les filières longues

107. Des opérateurs se sont engagés dans la mise en place de filières « sans OGM ». Ils articulent le caractère strict des procédures (précision des différentes obligations de moyens de chaque intervenant dans la chaîne) et la souplesse des relations en cas de dysfonctionnement. En répartissant l'aléa entre différents acteurs, ils donnent une relative sécurité juridique aux différents partenaires. Le système, fondé sur la liberté contractuelle, semble satisfaisant pour les partenaires. Néanmoins, les opérateurs demandent que l'Etat reconnaisse le système mis en place et ils cherchent à l'étendre à d'autres partenaires pour faciliter leur travail en traitant des masses de produits plus importantes et ainsi diminuer les coûts. C'est sur ces deux points que le CEES entend réagir.

108. L'accord passé entre certains éleveurs, des fabricants d'aliments pour animaux et le distributeur Carrefour met à la charge des producteurs d'aliments pour animaux une série d'obligations de moyens reposant sur trois éléments : approvisionnement en matières premières garanties inférieures à 0,9% d'OGM ; mise en place de moyens procéduraux et analyses aux points clés pour ramener les transferts inter-lots à un niveau techniquement inévitable (transport, stockage, séchage, circulation dans les chaînes de fabrication) ; plan de surveillance analytique sur les produits finis permettant de vérifier l'efficacité des moyens mis en place, plan de progrès si nécessaire. L'accord prévoit que si les auto-contrôles

opérés *in fine* font apparaître un dépassement du seuil prévu, le lot n'est déclassé et ré-étiqueté conformément à la réglementation que si les engagements techniques n'ont pas été respectés ; s'il apparaît que le fabricant d'aliments a bien respecté l'ensemble de ses obligations de moyens, le dossier est « soldé », sachant que les entreprises travaillant à flux tendus, les aliments ont en général déjà été consommés. S'il existe des stocks, ils sont étiquetés. De manière générale, dans ce type de contrats, ce n'est que si la non-conformité se reproduit que des sanctions sont prises, allant jusqu'à la rupture du contrat d'approvisionnement pour non-conformité.

109. Le caractère strict des obligations (méthodes de travail et points de contrôle) rend les dysfonctionnements relativement rares. La souplesse en cas de dysfonctionnement donne aux différents cocontractants l'assurance d'entrer dans des relations stables, sauf faute répétée. Cette négociation « intra-filière » conduit donc à une sorte d'auto-définition des règles de mise en œuvre de la coexistence, avec le seul contrôle *a posteriori* par la DGCCRF.

Or, pour certains membres du CEES, cette souplesse est importante car la viabilité de filières non OGM et « sans OGM », dans un environnement comportant des OGM, constitue l'objectif de la coexistence. Ils rappellent d'ailleurs que ce qui compte pour de nombreux consommateurs n'est pas tant le pourcentage final d'ADN transgénique dans le produit que le respect, par le producteur, d'un mode de production sans recours aux OGM. Ils observent aussi que la politique de la DGCCRF s'inscrit en partie dans cette logique s'agissant de la sanction des opérateurs ayant commercialisé des produits contenant des traces d'OGM au-delà des seuils réglementaires : si la DGCCRF constate que l'opérateur avait connaissance du dépassement de seuil, une procédure contentieuse est engagée ; dans le cas contraire, c'est une demande de modification d'étiquetage qui est formulée, ainsi qu'un rappel de la réglementation.

110. Dans le même temps, le CEES souhaite que ces arrangements contractuels n'ouvrent pas la porte à une dégradation de l'obligation d'étiquetage. Si la répression n'est pas un objectif en soi, l'obligation d'étiquetage de ce qui n'a pas été consommé et, éventuellement, des animaux qui, du fait des dysfonctionnements, n'entreraient plus dans le cadre de l'étiquette « animaux nourris sans OGM », reste essentielle.

2.2 Filières courtes, vente directe, autoconsommation

111. Il convient de rappeler que les exploitants de filières courtes, lorsqu'ils sont contrôlés, ne bénéficient pas de souplesses aussi organisées.

3. L'urgence du décret sur la garantie financière en cas de présence fortuite d'OGM dans des productions non OGM

112. La loi du 25 juin 2008 prévoit dans son article 8 que « Tout exploitant agricole mettant en culture un OGM (...) doit souscrire une garantie financière couvrant sa responsabilité (...) » et ajoute qu'un décret en Conseil d'Etat précise les modalités d'application de cet article, lequel décret n'a pas encore vu le jour.

113. Or, en l'état actuel des choses, l'exploitant agricole qui voudrait mettre en culture un OGM ne pourrait souscrire de garantie financière, au moins sous la forme d'un contrat d'assurance, car les assureurs et ré-assureurs ne souhaitent toujours pas assurer les conséquences des risques de présence fortuite liées à ces mises en culture. La raison est double : elle tient aux difficultés de calcul du risque, faute de séries historiques étudiées avec précision, et aux incertitudes du droit de la responsabilité en la matière. Dès lors, les primes d'assurance ne peuvent être calculées, faute d'éléments fiables sur la fréquence et la gravité des sinistres. Les assureurs pourraient être prêts à revoir leur position en cas de mise en place d'un fonds d'indemnisation auquel ils pourraient apporter leur compétence technique. Si le fonctionnement du fonds permet d'acquérir les connaissances sur la réalisation des dommages éventuels, d'une part, et si, d'autre part, le droit de la responsabilité est stabilisé, alors la participation des assureurs deviendrait envisageable. Dans le cas de la mise en place d'un fonds d'indemnisation, les assureurs pourraient contribuer dans un premier temps en participant à l'élaboration de méthodes et *process* "objectivant" les conditions d'indemnisation (apport de compétences techniques) ; l'expérience acquise au titre des règlements effectués par le fonds d'indemnisation - auquel seraient associés des assureurs - permettrait d'organiser un partage d'expérience et de préparer un transfert progressif vers le secteur privé de l'assurance.

114. Le caractère obligatoire et préalable de la mise en place de ce mécanisme pose la question de son financement :

- En tout état de cause, le CEES s'accorde sur le fait que l'Etat ne devrait pas être mis à contribution pour l'indemnisation des présences fortuites et sur le fait que les agriculteurs cultivant des OGM doivent y participer, comme le prévoit la loi, de manière à responsabiliser les producteurs ;
- Certains membres souhaitent, de plus, que d'autres acteurs abondent le mécanisme, particulièrement les détenteurs d'autorisation de mise sur le marché et de droits de propriété industrielle. Pour d'autres, si cette participation est souhaitable, elle ne doit pas être obligatoire et doit être négociée par les agriculteurs cultivant des OGM.
- Enfin, certains membres souhaitent que la réparation d'éventuels dommages repose d'abord sur ceux qui en sont individuellement responsables et que le fonds

n'intervienne qu'en cas d'insolvabilité du responsable direct d'un dommage ou s'il est impossible de l'identifier, afin de ne pas encourager les acteurs à ne pas respecter leurs obligations.

IV. Suivi socio-économique et formation

115. La coexistence implique un processus d'apprentissage et nombre de données manquent. La mise en place d'un suivi socio-économique et d'une formation est donc indispensable, venant compléter la surveillance biologique. La question de savoir par qui ces mécanismes sont conçus, réalisés et financés doit être soigneusement pensée, car elle est au cœur de leur crédibilité.

A. Suivi socio-économique

116. Le CEES considère que l'ensemble des impacts économiques et sociaux de la coexistence doit faire l'objet d'un suivi spécifique, qui sera le pendant de la biovigilance. Il a pour objet de consigner les effets de la coexistence, tant sur les exploitants que du point de vue de la société en général, en particulier pour évaluer la persistance de l'ouverture des options technologiques : conditions et effets de la concertation, ampleur des présences fortuites, montant des indemnités, quantité et devenir des actions en justice, évolution des exploitations agricoles et des filières, etc. C'est ce dispositif qui doit permettre de produire les données permettant d'éclairer à moyen terme les points de vue sur les options technologiques en présence et d'évaluer l'assurabilité des risques (pt.113).

117. Dans cette logique, le CEES propose la création d'une instance de suivi associant l'ensemble des parties prenantes et des chercheurs (juristes, économistes, sociologues et anthropologues). Les travaux de cette instance, dont le HCB aiderait à définir la feuille de route, devraient s'articuler étroitement avec le dispositif de biovigilance et la garantie financière de l'indemnisation des présences fortuites, chacune des entités produisant des données complémentaires qui doivent être mises en relation.

B. Formation

118. Le CEES considère, à l'instar des législations étrangères relatives à la coexistence, qu'une formation aux aspects techniques, juridiques et sociaux et de la coexistence est nécessaire à tous les maillons de la chaîne de production OGM. Si les opérateurs de la fabrication, de la logistique et du transport ont leur propre formation à la ségrégation des productions, il importe d'organiser une formation spécifique en direction des agriculteurs et de leurs salariés.

119. Cette formation devrait être dispensée par des organismes de formation agréés. Elle devrait être conçue de façon collective et pluraliste (par les semenciers, les instituts techniques, les représentants des filières biologiques et sans OGM, les apiculteurs) de façon à éviter qu'elle ne soit trop partielle ou partielle. Validée par un organisme d'Etat, elle serait financée pour certains dans le cadre de la formation continue et devrait, pour d'autres, appeler un financement spécifique à la charge des filières OGM.

120. Pour certains membres du CEES, il est important que cette formation soit ouverte au public intéressé.

V. Architecture juridique

121. La mise en œuvre de la coexistence est un projet beaucoup plus large que de simples mesures techniques. Si celles-ci doivent être inscrites dans des arrêtés ministériels conçus espèce par espèce et type de culture par type de culture, le cadre général est, quant à lui, transversal. Il est donc à la fois nécessaire de le mettre en place avant toute mise en culture et il est inutile de le répéter dans chaque arrêté ministériel propre à une culture.

A. Un / des textes transvers(al)aux avant toute mise en culture

122. Cinq problèmes sont communs à toutes les cultures et doivent être traités dans un texte général. Ils sont, d'autre part, nécessairement préalables à toute mise en culture, soit en raison d'une obligation légale, soit parce qu'ils sont une condition de la crédibilité du projet et, dans certains cas de son acceptabilité. Ils portent notamment sur :

- la mise en place des cercles de coexistence et la reconnaissance du principe des cercles de négociation, ainsi que le mécanisme de l'échange collectif d'informations qui en permet le fonctionnement
- les conditions de la garantie financière qui, en vertu de l'article 8 de la loi de 2008, doit être mise en œuvre à la suite d'un décret en Conseil d'État ;
- la formation ;
- le suivi socio-économique ;
- l'amélioration du droit de la responsabilité, sachant que ce point est plus controversé que les précédents et nécessite une disposition législative, mais est une condition de l'acceptabilité de la coexistence pour certains membres du CEES ;
- la définition des « parcelles entourant les cultures d'organismes génétiquement modifiés... ».

123. Le problème de l'apiculture est à régler de toute urgence.

B. Les arrêtés de mise en culture

124. Ils sont le support adapté pour toutes les mesures techniques, distances, décalages de floraison, zones refuges, détournement, nettoyage des équipements, etc. Ils nécessitent, préalablement, d'avoir réglé la question du seuil de tolérance dans les semences et d'avoir adapté les questions de pureté variétale et botanique à la problématique OGM.

C. Autres questions juridiques

Le travail sur la coexistence a fait apparaître de nombreuses questions qui ne sont en l'état réglées que partiellement ou de manière peu satisfaisante. Elles ont des conséquences importantes sur le mode de fonctionnement de la coexistence sans toutefois en être des éléments constitutifs. Elles constituent également des facteurs d'acceptabilité du système. Elles portent sur :

- la préservation des ressources génétiques sous toutes leurs formes ;
- le règlement de la question des semences dites « paysannes » ;
- certains problèmes de propriété industrielle.

Annexes :

Composition du Groupe de Travail du CEES :

Marie Angèle Hermitte (Présidente du groupe de travail et rapporteur)

Catherine Lion (Anne-Claire Vial)

Jean-Luc Pelletier

Philippe Gracien

Arnaud Tachon

Frédéric Jacquemart

Guy Kastler

Jeanne Grosclaude

Michel Callon

Patrick De Kochko

Coordination avec les travaux du Comité scientifique (CS) :

Réunions de cadrage entre les deux rapporteurs des groupes de travail du CS et du CEES (respectivement A. Messéan et M.A. Hermitte) ;

Présentation des travaux du groupe de travail « coexistence » du CS par F. Coléno (rapporteur du Groupe de Travail du CS) ;

Présentation de l'avis du CS par J.-Ch. Pagès (Président du CS) & A. Messéan (rapporteur du Groupe de Travail du CS).

Liste des personnes auditionnées par le Groupe de travail :

Antoine Messéan & F. Angevin (INRA)

Hélène Lucas (DGAP, INRA)

Thierry Clément (SOJADOC)

Jean-Michel Aspar (Synacomex)

Pierre Ott (Ecocert)

Ana Paula Carvalho (Portugal, Ministère de l'Agriculture)

Stéphane Radet (SNIA) & Valérie Bris (Coop. de France)

Dominique Lecomte (Fédération Bio Aquitaine)

Patrice Percie du Sert (Pollenergie)

G. Boulch & M. Cambolive (Pioneer)

François Desprez (Florimond Desprez)

Yann Fichet (Monsanto)

G. Freyssinet et P. Perez (Limagrain - Biogemma)

H. Guyomard & Ch. Huyghes (INRA, direction scientifique)

Stéphane Gin (Groupama)

Catherine Gomy (Leclerc)

Lionel Desencé (Carrefour)

Yves de la Fouchardière (Fermiers de Loué)

Jacques Beauvil (Agriculteur, Toulouse)

Patrick Philipp (Laboratoire national de référence OGM – DGCCRF – Strasbourg)

Jean-Pierre Tillon (In Vivo)

Yves Bertheau (INRA)

Vincent Héreau (Laboratoire de la santé des végétaux, ANSES)

René Matisse (BioGEVES, Ministère de l'Agriculture)

Liste des travaux préparatoires réalisés au bénéfice du CEES :

A. Fargue-Lelièvre, « Note intermédiaire sur les coûts de la coexistence GM – non GM » (document interne au CEES)

L.-G. Soler, F.-C. Coléno, S. Poret, « Note intermédiaire sur les coûts de la coexistence » (document interne au CEES).

M. Callon, « Eléments de réflexion sur les coûts de la coexistence et sur leur imputation » (document interne au CEES)