

# Haut Conseil des biotechnologies

## Réactions du Comité économique, éthique et social au « questionnaire socio-économique » proposé par la Commission européenne

### I. Remarques préliminaires

- **Justification de l'évaluation socio-économique des OGM**

Le 4 décembre 2008, le Conseil des ministres de l'environnement de l'UE a adopté, à l'unanimité des 27, des conclusions qui affirment la nécessité non seulement de parfaire l'évaluation des risques environnementaux et sanitaires des OGM mais aussi d'évaluer leurs avantages et risques socio-économiques. Tel est bien aussi le double fil directeur de la loi française du 25 juin 2008 qui a créé le Haut Conseil des biotechnologies (HCB). Cette instance de 63 membres, qui a pour mission de conseiller le gouvernement sur toute question relevant des biotechnologies, illustre une volonté de remettre à plat la façon d'évaluer les OGM. Cette volonté apparaît notamment dans l'organisation du HCB en deux collèges : d'un côté, un comité scientifique ; de l'autre, un Comité économique, éthique et social (CEES) destiné à fournir aux autorités publiques une analyse socio-économique et éthique (et ce pour l'ensemble des OGM).

Cette dernière se justifie doublement.

- D'une part, elle repose sur l'idée selon laquelle l'évaluation des effets écologiques et sanitaires des OGM, indispensable, doit s'accompagner d'une réflexion plus large destinée à **remettre les données scientifiques dans leur contexte plus général**. La science, on le sait, n'a pas vocation à absorber l'intégralité des questions en jeu, qu'elles soient éthiques, sociales, économiques, culturelles.... Au niveau de la recherche, réfléchir à la dimension socio-économique de l'innovation constitue une pratique déjà acceptée au plan européen. Les programmes de R&D soumis pour financement à la Commission (FP6 et FP7) exigent des informations et une réflexion prospective sur les conséquences éthiques, économiques et sociales du projet soumis à évaluation. Ces chapitres sont distincts des questions de sécurité

ou de l'évaluation des risques. Les projets soumis au *European Research Council* sont également soumis à cette obligation. Il est logique qu'il en aille de même plus en aval, lors de la demande de mise sur le marché d'un OGM. A ce stade aussi, des valeurs jouent nécessairement, qui ne sont pas réductibles à l'expertise scientifique.

L'analyse socio-économique se justifie particulièrement s'agissant de **technologies récentes** comme la transgénèse, c'est-à-dire quand le recul reste limité, quand à l'issue de l'évaluation, certaines données demeurent lacunaires ou controversées, lorsque l'intérêt de la diffusion de l'OGM pour la société en général est discuté et qu'une réflexion est souhaitée par les citoyens sur la place de cette technique dans les modes de vie économiques et sociaux. *Pour le CEES, il serait à la fois peu logique et difficilement réalisable de soumettre l'ensemble des productions agricoles existantes à un dispositif d'évaluation socio-économique préalable à la mise sur le marché et destiné à les juger selon les mêmes paramètres.*

- D'autre part, élargir le spectre de l'évaluation des OGM permet de **donner aux considérations socio-économiques une place explicite dans le processus d'évaluation et de décision**. Dans les faits, de telles considérations sont d'ores et déjà prises en compte, mais elles sont rarement analysées comme telles et sont le plus souvent avancées de façon largement empirique (par manque de temps, de données ou de moyens pour les rechercher) ; faute d'avoir été évaluées et formalisées, elles restent souvent opaques ; de surcroît, parce que la réglementation communautaire des OGM est aujourd'hui structurée autour de la seule évaluation scientifique des risques sanitaires et environnementaux, les Etats membres sont parfois conduits à donner à ces considérations un habillage scientifique artificiellement « sanitaire » ou « environnementalisé », toutes choses qui contribuent à brouiller le débat sur les OGM et à placer les Etats européens en porte à faux avec leurs obligations réglementaires.

Pour ces différentes raisons, il est donc souhaitable :

> de reconnaître à l'analyse socio-économique des OGM une place à part entière dans le processus d'évaluation et de décision. **Il ne s'agit pas de défier l'évaluation scientifique environnementale et sanitaire mais de la compléter. Il ne s'agit pas non plus de vérifier que toute demande relative à un OGM satisfait un ensemble de « critères » cumulatifs qui seraient autant de « normes préétablies »** sans lesquelles la demande serait rejetée. Il s'agit, **à travers une série de questionnements, de fournir aux autorités de décision un éclairage supplémentaire**, des indicateurs venant s'ajouter aux données de l'évaluation scientifique sanitaire et environnementale et permettant d'enrichir la réflexion politique.

> de structurer et formaliser cette analyse de telle sorte :

. que l'impact socio-économique des OGM soit apprécié en toute transparence et au regard d'indicateurs clairs plutôt que de façon empirique et implicite ;

. que les pétitionnaires puissent préparer leurs dossiers en conséquence et comprendre sur quelles bases ils sont évalués ;

. que les résultats de l'analyse socio-économique ne soient plus masqués derrière des arguments scientifiques avancés artificiellement pour justifier une décision qui puise en réalité – ne serait-ce que partiellement –, sa justification ailleurs.

- **Conditions de légitimité juridique**

Alors que la directive 2001/18/CE est construite sur la seule évaluation environnementale et sanitaire (Art. 22 : « seule l'évaluation de ces risques peut fonder le refus d'une autorisation de mise sur le marché »), le règlement 1829/2003/CE du 22 septembre 2003 concernant les denrées alimentaires et les aliments pour animaux génétiquement modifiés fournit une ouverture à l'analyse socio-économique des OGM. Il énonce en effet : « il est reconnu que l'évaluation scientifique des risques ne peut, *à elle seule*, dans certains cas, fournir toutes les informations sur lesquelles une décision de gestion des risques devrait être fondée et que d'autres *facteurs légitimes et pertinents* peuvent être *pris en compte* ». On notera, dans la même veine, que l'article 26 du protocole de Carthagène sur la prévention des risques biotechnologiques prévoit qu'il est possible, lors de l'examen d'une demande d'importation, de « tenir compte de l'impact socio-économique de [l'OGM] sur la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité »<sup>1</sup>.

Encore convient-il de préciser, par souci de sécurité juridique et pour éviter la multiplication des contentieux, quels sont ceux des facteurs autres que scientifiques qui peuvent être jugés « légitimes et pertinents ». ***Des éclairages doivent être apportés et des balises doivent être posées de telle sorte que l'analyse socio-économique ne devienne pas un moyen commode de restrictions déguisées aux échanges et de re-nationalisation des procédures relatives à la dissémination d'OGM<sup>2</sup>.***

Dans ce but, le CEES invite la Commission européenne :

> à proposer des balises

Ni les textes ni la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, à quelques détails près<sup>3</sup>, ne permettent aujourd'hui de cerner précisément la marge de manœuvre laissée aux Etats pour faire valoir des considérations d'ordre socio-économique. Une clarification s'impose donc. Elle pourrait prendre la forme d'une communication du même type que celle par laquelle la Commission a, en 2000, posé des balises au principe de précaution ; un projet de cette communication devrait être soumis aux Etats membres.

---

<sup>1</sup> Protocole du 29 janvier 2000, transposé dans la législation communautaire par le biais du règlement n° 1946/2003/CE du Parlement européen et du Conseil relatif aux mouvements transfrontières des organismes génétiquement modifiés.

<sup>2</sup> Contrairement à la proposition formulée par certains Etats membres comme l'Autriche et les Pays-Bas, la France envisage l'évaluation socio-économique « à droit constant », c'est-à-dire dans le contexte juridique communautaire en vigueur.

<sup>3</sup> Voir les quelques indications dans les affaires du 13 septembre 2007, *Land Oberösterreich*, C-439/05 et C-454/05, du 9 décembre 2008, *Commission/France*, C 121/07, ou du 16 juillet 2009, *Commission c. Pologne*, C 165/08.

> à apprécier la compatibilité de la démarche avec le droit de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC)

Contrairement à une idée reçue, les accords de l'OMC ne sont pas fermés aux arguments de type socio-économique, qu'il s'agisse de l'accord SPS ou, plus encore, des accords OTC ou GATT. La voie reste toutefois étroite. Dans ces conditions, il est indispensable que la démarche d'analyse socio-économique que s'approprient à emprunter les pays européens :

. soit pensée au regard de la marge de manœuvre laissée aux Etats par les accords de l'OMC. Il ne s'agit pas nécessairement d'enfermer d'emblée cette démarche dans les limites du droit du commerce international. Mais il s'agit de les prendre en compte.

. donne lieu à l'ouverture de négociations entre l'Europe et l'OMC.

## II. Champ de l'analyse socio-économique

En ce qui concerne le champ de l'analyse socio-économique, le questionnaire proposé par la Commission paraît relativement bien couvrir le champ des possibles impacts socio-économiques des OGM : dans sa démarche expérimentale d'analyse socio-économique des premiers dossiers dont il a été saisi, le CEES a élaboré une ébauche de grille d'analyse qui montre la convergence avec le questionnaire européen (voir *infra*).

Toutefois, de par le mode d'entrée du questionnaire européen, le CEES formule une importante réserve.

Le questionnaire adopte en effet une démarche par acteurs, ce qui est utile pour collecter l'information dont la Commission a besoin pour établir son rapport au Parlement européen et au Conseil, mais transforme le questionnaire en un catalogue assez figé et s'avère sur certains points peu pertinent comme grille d'analyse *ex ante* des OGM.

D'abord, l'ordonnement des rubriques est perfectible : certaines catégories sont parfois visées dans des rubriques étranges comme les salariés dans le « marché interne » ; le questionnaire commence par les acteurs agricoles alors qu'il devrait commencer par les innovateurs, ceux qui créent des OGM.

Ensuite, le questionnaire tend à viser les acteurs les plus représentés, négligeant souvent certains d'entre eux – notamment les apiculteurs et les « agriculteurs – sélectionneurs » qu'il s'agisse de ceux qui reproduisent des variétés d'obtenteurs dans les limites du règlement de 1994 ou ceux qui, dans une démarche très différente, sont obtenteurs d'une semence originale ou utilisateurs de variétés anciennes qui sont dans le domaine public.

Enfin, cette démarche par acteurs aboutit à occulter certaines questions ; on pense par exemple aux questions éthiques et notamment aux relations entre la science, ses applications et la société, qui échappent largement au champ de la réflexion proposée.

***Dans un souci de lisibilité et d'exhaustivité, une grille de lecture par grands champs de réflexion plutôt que par catégorie d'acteurs serait donc préférable.***

Dans cette optique, le CEES propose les jalons suivants.

**1. Comment la PGM s'inscrit-elle dans le contexte technique de production ?**

- En quoi est-elle innovante ? Quel problème permet-elle de surmonter ? A quelle demande précise répond-elle ?
- Répond-elle de manière efficace à l'objectif qui lui est assigné ? Quelles sont les solutions alternatives pour répondre au même objectif ? Quelle est son efficacité par rapport aux outils déjà disponibles pour résoudre les mêmes problèmes ?
- Qu'apporte-t-elle en termes de rendements, de commodité d'utilisation, de bénéfice financier pour l'agriculteur ? Qu'apporte-t-elle aux consommateurs ?
- Demeure-t-il des incertitudes dans l'évaluation de ses propriétés ou de ses usages en alimentation animale ou humaine ?
- Quel peut être l'impact de l'autorisation sur la compétitivité des outils et filières de transformation de la plante ?
- L'exploitation des droits de propriété intellectuelle protégeant la PGM est-elle susceptible de poser des problèmes socio-économiques ? Quelles en sont / pourraient en être les conséquences sur la capacité des agriculteurs et des producteurs de semences à innover en matière de variété végétale ?
- Quel impact sur la compétitivité globale et la durabilité de l'agriculture européenne ?

**2. Dans le contexte national, comment la culture de la PGM s'inscrit-elle dans la coexistence OGM/non OGM prévue dans la loi du 25 juin 2008 ?**

- Quel pourrait être son impact : 1. sur les filières végétales et animales, y compris la filière apicole ? ; 2. sur la production des semences ? ; 3. sur les filières dites « de qualité » ? ; 4. sur les politiques agronomiques nationales et régionales, particulièrement sur leurs projets à moyen terme ? ; 5. sur les choix politiques des régions françaises qui investissent dans des filières « sans OGM » ou dans des politiques agricoles favorables au « sans OGM » (on rappellera que les régions ont un rôle d'incitation en la matière, les politiques agricoles étant définies aux niveaux communautaire et national) ?
- Quelles pourraient être ses conséquences sur l'utilisation et la répartition des terres cultivables ?
- Quel pourrait être l'impact en termes de coûts sur la gestion de la coexistence et de la biovigilance ?

- Quel serait le rapport bénéfice / coût global de la coexistence (pour ceux qui utilisent la PGM, pour ceux qui ne l'utilisent pas et pour la collectivité) ?

**3. Comment la PGM s'inscrit-elle dans le contexte du développement durable, considéré dans ses dimensions sociale, économique, environnementale (y compris la santé) territoriale, agronomique et culturelle ?**

- Permet-elle une dissémination moindre dans l'environnement de substances insecticides ou herbicides et autres intrants potentiellement agressifs ? L'action sur la faune et la flore cibles et non-cibles est-elle comparée à l'ensemble des traitements et/ou méthodes de lutte déjà disponibles ou mises en œuvre par les agriculteurs ? Que sait-on de l'effet de la persistance dans l'environnement ? Provoque-t-il plus ou moins de risques d'apparition de résistances chez les cibles ?
- Peut-on penser qu'elle aura un impact sur la préservation des ressources naturelles, notamment la biodiversité sauvage, l'eau et le sol ? Peut-on penser qu'elle permettra de donner une solution même partielle aux grands problèmes agricoles du moment - aspects quantitatifs et qualitatifs de la production, résistances à la sécheresse ou aux excès d'eau, tolérance aux sols difficiles ?
- Induit-elle des systèmes de culture et de traitements plus économes en énergie, à meilleur bilan carbone ?
- Peut-elle entraîner une diminution de la biodiversité agricole ou des paysages culturels ?
- Est-elle compatible avec le pluralisme technologique ? Laisse-t-elle leur place aux diverses formes d'agriculture, notamment aux autres innovations et aux formes minoritaires ? Quelles conséquences sur les exploitations agricoles en fonction de leur taille ? Quelles conséquences sur l'utilisation de semences de ferme, sur l'utilisation de semences sélectionnées à la ferme et sur les systèmes agricoles qui y sont liés ?
- Peut-elle modifier les conditions de travail des agriculteurs et salariés, qu'ils soient utilisateurs ou non ? Pendant la culture (traitements) ? Lors des semis, de la récolte et de l'écoulement de la récolte ? Quels sont les impacts prévisibles sur la santé des agriculteurs et des salariés ?
- Risque-t-elle d'affecter la quantité et la qualité des emplois, les revenus des agriculteurs qui l'utilisent, de ceux qui ne l'utilisent pas ?
- Est-elle susceptible d'être source de dépendance des agriculteurs vis-à-vis de monopoles ou oligopoles technologiques et commerciaux ? Vis-à-vis de systèmes assurantiels ?
- Peut-elle perturber notablement les flux internationaux de semences et matières premières et influencer le marché intérieur européen ? Quels impacts socio-économiques peut-elle avoir ou a-t-elle eu sur les systèmes agraires des territoires extérieurs à l'Europe ? Est-elle

susceptible de favoriser une dépendance des agricultures mondiales vis-à-vis d'Etats ou d'entreprises privées ?

- Quels sont les contrôles biologiques et suivis économiques et sociaux prévus après la mise en culture ?

#### **4. Comment la diffusion de la PGM s'inscrit-elle dans la demande de connaissance et les préoccupations éthiques du public et comment est-elle susceptible d'être reçue par les citoyens ?**

- Les conditions de son introduction respectent-elles les exigences d'une « société de la connaissance partagée » ? Comment les citoyens et les consommateurs ont-ils pu s'exprimer sur la mise en œuvre de cette innovation technologique ? Peut-elle influencer leur vision de la science ?
- L'introduction ou le rejet de la PGM peuvent-ils donner un signal aux acteurs de l'innovation biotechnologique en France, pour l'orientation de la recherche dans le cadre des organismes publics ou des entreprises ?
- En cas d'acceptation ou de rejet de la PGM, quels peuvent être les effets sur les sensibilités citoyennes (aux OGM, à la crise alimentaire mondiale, etc....) ?
- L'expertise scientifique, sur la base des informations fournies par le pétitionnaire lors de la demande d'autorisation, permet-elle d'identifier en toute transparence les données certaines et les incertitudes<sup>4</sup> ?
- La décision d'autorisation peut-elle être réversible en cas d'apparition de problèmes nouveaux non prévus initialement ?

### **III. Méthode d'analyse**

**A.-** En ce qui concerne la méthode d'analyse proposée par la Commission, le CEES note un certain nombre de **points de convergence** avec la propre méthode qu'il s'attache en ce moment même à développer.

Par exemple, il observe que la Commission propose implicitement de **concevoir l'analyse socio-économique des OGM à trois niveaux** : niveau « *micro* » (situation économique et sociale d'une exploitation ou d'une entreprise qui a adopté des OGM après quelques années), « *méso* » (situation d'un territoire ou d'une filière après adoption d'OGM) et « *macro* » (évolutions, à l'échelle « macro », liées au développement des OGM : la situation des ressources alimentaires a-t-elle évolué ? Les connaissances et l'accès aux connaissances se sont-ils étendus ou restreints ? La production s'est-elle accrue ou restreinte ? La consommation de ressources a-t-elle augmenté, s'est-elle stabilisée ou réduite, etc. ?).

---

<sup>4</sup> Est-elle propre à inspirer confiance aux citoyens ? Quelle clarification des incertitudes, quelle acquisition de données indépendantes du pétitionnaire ?

De même, comme la Commission, le CEES considère que les autorités compétentes étant invitées par la réglementation à se prononcer **au cas par cas** sur chaque demande de dissémination, l'analyse socio-économique doit porter sur cet OGM précis et ne peut être l'occasion d'un jugement général sur la transgénèse ou sur ses effets globaux.

Ce principe d'analyse au cas par cas appelle toutefois deux observations.

D'abord, l'analyse au cas par cas n'empêche pas de mener une réflexion anticipatrice, notamment quant aux « effets de système » qui pourraient être liés à la culture du type de PGM auquel l'objet de la saisine appartient. Il est logique, par exemple, de se demander quels peuvent être les effets macro-économiques ou sociaux liés à la mise en culture d'un ensemble de plantes ayant acquis par transgénèse une même famille de fonctions (résistance à un herbicide déterminé, résistances aux herbicides en général...); de même, au-delà des impacts de chaque nouvelle variété OGM prise isolément, il est logique de s'interroger sur les impacts sur l'ensemble de l'offre semencière associée à l'évolution de l'ensemble de l'offre en intrants.

Ensuite, bien qu'en arrière-plan de la réflexion, certaines questions générales ne peuvent être abordées frontalement par le prisme de l'analyse au cas par cas (apport possible de la transgénèse à l'objectif global de sûreté alimentaire ou de protection de l'environnement; sens et effets d'un processus technique que tel ou tel OGM, jugé pour lui-même sur la base du cas par cas, contribuerait à pérenniser dans nos sociétés; soubassement philosophique ou conséquences politiques liés à la diffusion d'OGM; rente monopoliste de certains producteurs de semences, etc.). Ces questions de fond n'en sont pas moins importantes. Elles devraient être posées et sérieusement débattues dans les instances communautaires et nationales adéquates.

**B.-** La formulation du questionnaire de la Commission conduit toutefois le CEES à formuler deux séries de **réserves**.

- *En premier lieu, le questionnaire insiste sur l'importance des **données chiffrées**.* Extrapolant les principes de l'analyse de risque environnemental ou sanitaire, il énonce que « les réponses doivent être étayées, si possible, par des données chiffrées ». Or cette perspective d'évaluation, qui tend à privilégier les réponses quantitatives « à dire d'experts », appelle les observations suivantes.

Premièrement, l'exigence de données chiffrées est susceptible de restreindre la réflexion dans d'étroites limites voire de biaiser d'emblée l'évaluation, puisque l'on ne dispose pas encore du recul nécessaire pour constater « scientifiquement » certains impacts, notamment les impacts à long terme. Pour certains membres du CEES, les chiffres immédiatement disponibles tendront ainsi à appuyer certaines thèses potentiellement valables sur le court terme - augmentation des rendements, augmentation du chiffre d'affaire des producteurs et des semenciers, diminution de l'achat de pesticides, etc. - mais pas nécessairement fondées sur le long terme. Même si les plans de surveillance et le renouvellement des autorisations de mise sur le marché / mise en culture visent précisément à acquérir de nouvelles données et dépasser les chiffres immédiatement disponibles, il convient donc de ne pas se laisser enfermer dans une exigence de données chiffrées.

Deuxièmement, bien des questions posées dans le questionnaire ont peu de chances de recevoir des réponses documentées pertinentes :



. soit parce qu'il n'existe pas de données disponibles (surtout pour l'horizon de temps envisagé par la Commission, c'est-à-dire court, moyen et long terme) ; par exemple, que répondre aujourd'hui à la question : « does the placing on the market (of the GMO) have an impact on the internal markets for services (...) and on workers' mobility (1.11 du questionnaire) ?

. soit parce que les données socio-économiques sont contestées comme le sont certaines données scientifiques ;

. soit parce que l'approche quantitative privilégiée par la Commission ne permet pas de rendre compte d'impacts socio-économiques difficilement objectivables et pour lesquels la réflexion socio-économique va nécessairement au-delà d'une compilation d'études documentées (cas des intérêt « diffus » à prendre en considération, comme la sauvegarde de l'agriculture biologique, l'esthétique, les impacts sociétaux liés à la modification génétique des organismes vivants, etc.).

Dans ces conditions, le CEES estime :

> que l'analyse socio-économique justifie de mobiliser :

. des données publiées et/ou chiffrées ;

. mais aussi des données de terrain, données pratiques qui reposent notamment sur l'expérience des professionnels et des associations ; bien que non destinées à publication, ces données peuvent contribuer à enrichir l'analyse socio-économique dont l'un des rôles est de mettre au jour et croiser ces données d'expérience.

> puisqu'il s'agit de s'interroger sur le produit d'une technologie émergente, de nombreuses questions posées sont prospectives et ne trouvent leur réponse ni dans les publications, ni dans les données d'expérience des acteurs. Elles n'empêchent pas pour autant une réflexion et un raisonnement.

> qu'il convient de ne pas enfermer l'analyse socio-économique des OGM dans une perspective strictement « chiffrable ». On pourra se reporter à ce titre à l'approche tantôt quantitative, tantôt semi-quantitative, tantôt qualitative (selon les données disponibles et les questions posées) en cours de mise en place par le Comité d'analyse socio-économique de l'Agence européenne des produits chimiques (ECHA)<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> [http://echa.europa.eu/doc/reach/sea\\_workshop\\_proceedings\\_20081021.pdf](http://echa.europa.eu/doc/reach/sea_workshop_proceedings_20081021.pdf).

Un exemple d'analyse socio-économique *qualitative* menée par ce comité : « La restriction (du produits chimique X) aura un impact sanitaire positif qui sera *probablement important* à l'échelle de l'Union. En effet, l'exposition à la substance restreinte est importante, et son alternative est une substance qui n'est pas dangereuse et les impacts connus sur les écosystèmes sont mineurs. Il est probable que les coûts des utilisateurs industriels seront inchangés (alternative disponible, pas de coûts de reformulation significatifs,...), car ceux ci pourront les transférer aux consommateurs, ce qui se traduira par une faible augmentation des prix des produits finaux concernés pour les consommateurs. Cette restriction est compatible avec les règles de l'OMC ».

Un exemple d'analyse *quantitative* de ce même comité : « Sans restriction, la substance X causerait en 2020 environ 500 cas de cancer et 10 000 cas de symptômes allergiques par an dans l'UE. Avec la restriction proposée, le nombre de cas de cancer serait limité à 50, et le nombre de cas de symptômes allergiques à 1000

> Qu'étant donné le statut varié des éléments sur lesquels il entend ainsi fonder son analyse, les Etats doivent prendre soin de préciser à quel type d'élément ils se réfèrent.

> Que l'on ne dispose pas aujourd'hui de méthode éprouvée pour évaluer les impacts socio-économiques des OGM ; qu'il convient donc d'éviter non seulement le piège d'une évaluation quantitative mais aussi celui d'une méthodologie trop sophistiquée qui serait susceptible de figer la réflexion ; une méthodologie pragmatique doit être mise en place et être améliorée progressivement.

- *En second lieu, le CEES insiste sur la nécessité de préciser **les référentiels de comparaison** qui seront utilisés pour réaliser l'analyse socio-économique.*

Apprécier les risques et bénéfices socio-économiques d'un OGM implique de comparer ce dernier avec une situation de référence existante et avec des perspectives d'avenir. En effet, plusieurs types d'agricultures et « itinéraires techniques » existent, qui peuvent constituer divers scénarios de référence pour mener cette appréciation (en première approximation, pour les grandes cultures agricoles dans les pays industrialisés et plus particulièrement l'Union européenne : monoculture conventionnelle, polyculture conventionnelle avec ou sans rotation des cultures, culture intégrée, polyculture biologique).

Le CEES constate que chacun s'accorde à souligner que l'humanité devait préserver mieux qu'elle ne l'a fait jusqu'à présent le renouvellement des ressources vitales (sols fertiles, eau, biodiversité sauvage et cultivée), s'adapter au changement climatique et contribuer à lutter contre ce phénomène. En France, le Grenelle de l'environnement énonce ainsi qu'il est « indispensable d'engager un mouvement de transformation en profondeur de l'ensemble de l'agriculture (...) pour concilier les impératifs d'efficacité économique, de robustesse au changement climatique et de réalisme écologique ». Le CEES observe en outre que le Conseil des Ministres de l'environnement de l'UE, dans ses conclusions du 4 décembre 2008, invite à évaluer les impacts socio-économiques des OGM, y compris « la compatibilité avec une agriculture durable ». Le CEES, comme la Commission, est enfin sensible à la préoccupation alimentaire mondiale. Il note que les OGM, d'après certaines analyses, pourraient constituer un élément de réponse parmi d'autres au développement durable et à la sécurité alimentaire.

Il n'est pas dans le rôle de ceux qui feront l'analyse socio-économique de définir quel type d'agriculture et quels types d'outils permettront de répondre aux multiples impératifs en jeu, d'autant que la réponse ne passera probablement pas par une seule voie. Le rôle de l'analyse socio-économique étant toutefois de fournir aux autorités de décision un éclairage aussi complet que possible, il est indispensable d'apprécier les risques et bénéfices socio-économiques des OGM non pas au regard d'un seul modèle agricole mais au regard de plusieurs grilles de lecture, c'est-à-dire de plusieurs formes d'agriculture, et en s'appuyant sur les grands objectifs donnés par la PAC et les politiques nationales et régionales, pour déterminer l'impact de la PGM sur ces objectifs. Une plante génétiquement modifiées produisant son propre insecticide sera ainsi comparée à une plante soumise à des traitements chimiques, à l'utilisation de biopesticides et aux autres méthodes de lutte

---

par an. La valeur monétaire de ces bénéfice est estimée entre 300 et 600 millions d'€ par an. La substance n'a pas d'impact environnemental. Les prix des produits finaux augmenteraient de 10% à cause de la restriction. Globalement, cela se traduirait par un coût pour la société de 100 à 200 millions d'€ par an. Les exportations de biens liés à la substance diminueraient de 15 à 20 millions d'€ par an, et les importations augmenteraient de 10 à 12 millions d'€ par an".

ne recourant à aucune substance insecticide (rotation des cultures et lutte biologique (lâcher d'insectes auxiliaires)). De même, il faudra prendre en compte la situation de l'apiculture ou des semences de ferme ou sélectionnées à la ferme qui, dans le questionnaire, sont souvent envisagées comme des productions spécialisées alors qu'elles doivent être prises d'autant plus en considération pour elles-mêmes qu'elles sont en interaction directe avec le système agraire.

**C.-** Pour être menée à bien, l'analyse socio-économique des OGM exige en outre une **évolution de la réglementation communautaire** sur les points suivants :

- ***Les dossiers de demande de mise sur le marché (avec ou sans mise en culture) devraient contenir des données socio-économiques***

Pour l'évaluation scientifique, les textes indiquent ce qui doit être évalué et comment ; ils obligent en outre le pétitionnaire à réaliser cette évaluation et à fournir les données de nature à l'étayer. Rien de tel n'existe pour l'analyse économique, éthique et sociale puisque celle-ci reste à cette heure en dehors du spectre de l'évaluation telle que l'entend le droit communautaire. D'où une difficulté d'accès aux données.

Dans ce contexte, les pétitionnaires, *sans fournir une analyse socio-économique*, doivent mettre à la disposition de l'autorité compétente les données économiques, sociales – voire éthiques – existantes (données publiées, données de terrain) en précisant la provenance de ces données.

- ***L'évaluation socio-économique devrait être menée par une instance ad hoc***

*Cette instance devrait être distincte des instances d'analyse scientifique.* D'une part, le mélange des genres pose plus de problèmes qu'il n'en résout. D'autre part, la séparation entre évaluation scientifique et évaluation socio-économique présente un double avantage : l'analyse socio-économique est transmise telle quelle à l'autorité publique, de façon transparente, sans être diluée dans l'avis scientifique ; les points de vue de chacune des deux analyses sont bien identifiés et à l'échelle communautaire ou internationale, la reconnaissance des évaluations réalisées au sein du comité scientifique reste possible.

Cette instance devrait être *spécifiquement consacrée à l'analyse socio-économique* des OGM et à la détermination des méthodes d'évaluation dans ce domaine. Sa composition devrait allier les diverses expertises – économistes, sociologues, juristes, associations, etc. Ses analyses devraient pouvoir être débattues, commentées voire enrichies par les différents acteurs (partenaires sociaux, collectivités territoriales, associations....) avant d'être transmises aux autorités compétentes.

*L'analyse socio-économique détaillée ne peut se faire véritablement qu'au niveau national (notamment au regard de la spécificité des agrosystèmes locaux, de l'existence de parcs naturels nationaux ou régionaux...). Inscrite par hypothèse dans une logique de subsidiarité, cette analyse « de bassin » doit être réalisée au premier chef au plan national.*

*Cela n'empêche pas qu'il puisse être utile, à terme, qu'un comité européen comme le Comité économique et social et / ou le comité des régions puisse prendre sa part de l'analyse socio-économique, pour ce qui concerne le noyau dur de questions socio-économiques communes aux Etats membres... Il est évident que l'autorité européenne qui examinerait les impacts socio-économiques des OGM ne s'inscrit pas dans les expertises mises en œuvre actuellement à travers*

l'AESA. Comme l'évaluation scientifique, cette partie communautaire de l'analyse socio-économique pourrait être commentée voire contestée par chaque Etat membre.

- **Les délais de traitement des dossiers devraient être allongés**

Pour être menée correctement, l'analyse socio-économique devrait l'être à la suite de l'évaluation scientifique des risques sanitaires et environnementaux à laquelle elle s'alimente partiellement. En pratique, cela nécessite un allongement des délais actuellement prévus par la réglementation communautaire (même s'il arrive en pratique que certaines évaluations scientifiques dépassent ces délais, notamment lorsque des compléments d'analyse s'imposent).

- **Un suivi socio-économique devrait être mis en place.**

L'évaluation socio-économique devrait non seulement précéder la décision mais aussi l'accompagner.

D'une part, ce sera un moyen d'obtenir *ex post* davantage de données sur l'impact socio-économique des OGM. D'autre part et plus fondamentalement, tout comme il existe des incertitudes scientifiques, il existe des incertitudes socio-économiques et ces dernières doivent non seulement être reconnues comme telles mais mériteraient un suivi qui serait le pendant de la biovigilance scientifique. Ce suivi, qui pourrait être désigné par le terme de « socio-vigilance », devrait permettre de capter les signaux faibles concernant les impacts de la mise en culture d'une plante génétiquement modifiée sur les comportements sociaux et économiques, sans préjuger la nature et la localisation, dans le temps et dans l'espace, de ces impacts. Une réflexion sur les structures à mettre en place pour assurer cette vigilance et faire en sorte que l'information produite atteigne les décideurs, est nécessaire. Elle devrait être attentive à deux choses : une participation de toutes les parties prenantes, y compris minoritaires (dont la liste devrait être révisée au fur et à mesure que de nouvelles questions apparaissent) ; une étroite coordination avec la biovigilance, qui permettrait d'établir les éventuelles corrélations entre événements écologiques et sanitaires et inquiétudes sociales ou économiques.