

N° 564

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

Enregistré à la Présidence du Sénat le 29 mai 2017

PROPOSITION DE LOI

*relative à la mise en place d'un **moratoire** sur la **mise en culture** des **semences de colza** et de **tournesol tolérantes aux herbicides issues de mutagénèse**,*

PRÉSENTÉE

Par Mmes Évelyne DIDIER, Gélita HOARAU, M. Patrick ABATE, Mmes Éliane ASSASSI, Marie-France BEAUFILS, MM. Michel BILLOUT, Éric BOCQUET, Jean-Pierre BOSINO, Mmes Laurence COHEN, Cécile CUKIERMAN, Annie DAVID, Michelle DEMESSINE, MM. Christian FAVIER, Thierry FOUCAUD, Mme Brigitte GONTHIER-MAURIN, MM. Pierre LAURENT, Michel LE SCOUARNEC, Mmes Christine PRUNAUD, Évelyne RIVOLLIÉ, MM. Bernard VERA et Dominique WATRIN,

Sénateurs

(Envoyée à la commission des affaires économiques, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Lors des débats sur la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages¹, les sénatrices et sénateurs du groupe communiste républicain et citoyen ont proposé que soit instauré un moratoire sur l'utilisation, la culture et la commercialisation de semences de colza et de tournesols tolérantes aux herbicides issues de mutagénèse.

Depuis la fin des années 90, la sélection de ces variétés végétales tolérantes aux substances herbicides existantes s'est développée à côté du désherbage chimique.

Par variétés tolérantes à un herbicide, dite VTH, sont visées les variétés cultivées dans lesquelles le trait TH, c'est-à-dire le trait de tolérance à un herbicide, a été introduit intentionnellement. Cette définition n'englobe pas la capacité propre d'une espèce à tolérer l'application d'un herbicide. La tolérance à l'herbicide artificiellement créée par l'homme permet l'utilisation couplée de la variété modifiée et d'un herbicide associé. Celui-ci est appliqué sur les cultures mais également sur les adventices, c'est-à-dire des plantes indésirables aux yeux du cultivateur, déjà développées.

En France, on assiste à la multiplication des demandes visant d'une part, l'inscription au catalogue officiel de ces semences et d'autre part, la mise en culture des espèces végétales tolérantes aux herbicides. Face à cette tendance, les ministères de l'agriculture et de l'écologie ont demandé à l'institut national de la recherche agronomique (INRA) et au centre national de la recherche scientifique (CNRS) de réaliser une étude sur les VTH.

Le rapport commun « Variétés végétales tolérantes aux herbicides : effets agronomiques, environnementaux, sociaux économiques » a été publié en 2011.

Dès les premières pages du rapport, il est rappelé que « (...) les

¹ parue au JO n° 0184 du 9 août 2016

pouvoirs publics et instances d'évaluation français s'interrogent sur les perspectives de développement des VTH. Les ministères chargés de l'agriculture et de l'écologie souhaitent disposer d'éléments d'analyse sur les effets réels à moyen et long terme de leur culture, et sur la compatibilité de leur usage avec les politiques à visée environnementale, notamment le plan de réduction d'utilisation des pesticides (Ecophyto 2018). Ces questionnements ont motivé la demande, faite au CNRS et à l'INRA, d'une expertise scientifique collective (ESCo) pluridisciplinaire portant sur les impacts directs et indirects de l'utilisation de variétés possédant un caractère de tolérance aux herbicides aux plans agronomique, environnemental, socio-économique et juridique – les impacts éventuels sur la santé humaine étant exclus du champ de cette ESCo ».

Si le rapport écarte de son champ d'investigation les effets des VTH sur la santé humaine, il souligne leurs effets négatifs sur l'environnement et soulève des doutes sur leur réel bénéfice agronomique. L'étude précise également que les connaissances relatives aux effets non intentionnels propres aux VTH sur leur environnement apparaissent lacunaires bien que l'introduction du trait TH dans une variété puisse s'accompagner d'autres effets non désirés sur le génome, se traduisant par des différences phénotypiques inattendues. En revanche, le rapport est catégorique sur d'autres aspects : *« les effets directs et indirects sur la flore, des herbicides et des pratiques agricoles associés aux VTH, ont fait l'objet d'études plus nombreuses, sur une plus large gamme d'espèces cultivées. La plus significative est la série de relevés effectués dans le cadre des Farm Scale Evaluations, entre 1999 et 2003. Comme dans toute parcelle cultivée, l'usage d'herbicides entraîne une diminution de la banque de graines du sol et en modifie la composition. Dans le cas de la culture de VTH, bien que certaines des pratiques agricoles associées puissent favoriser le développement des adventices, les effets des herbicides à large spectre semblent plus forts que ceux des pratiques culturales, expliquant que la flore adventice des parcelles cultivées avec des variétés TH présente une diversité spécifique plus faible que dans les parcelles non TH. Il faut ajouter que le développement inévitable d'adventices résistantes conduit à l'application de traitements herbicides supplémentaires en pré-levée ».*

Il existe donc un risque de transfert de gènes d'une plante modifiée, pour être résistante à un herbicide, à une autre plante n'ayant subie aucune modification intentionnelle. De ce fait, les plantes adventices, c'est-à-dire celles que l'on ne souhaite pas voir pousser dans les champs, deviennent elles-mêmes résistantes et, parce qu'elles se développent massivement, risquent d'entrer en concurrence avec les plantes cultivées.

Or, le colza est particulièrement propice à une telle diffusion. Il a la

faculté de s'hybrider facilement et la dissémination de ses graines, très petites et très mobiles, se révèle incontrôlable. De plus, le colza, rendu tolérant aux herbicides, est très largement utilisé comme plante intercalaire dans la rotation des grandes cultures comme le blé et l'orge, naturellement tolérants à ces herbicides, ou comme le tournesol, rendu tolérant aux mêmes herbicides.

Dès lors, l'intérêt agronomique de telles plantes est largement affaibli.

À cette première réserve s'ajoute la question de l'atteinte environnementale causée par l'utilisation de VTH. Cette atteinte est démontrée par le retour d'expérience de vingt années de pratique aux États-Unis et au Canada, territoires dans lesquels les doses d'herbicides ont été augmentées chaque année. Le rapport précité notait à cet égard « *que l'emploi de ces VTH conduisait mécaniquement à des teneurs plus élevées des molécules chimiques dans les eaux et augmentait le risque d'atteindre les taux limites réglementaires pour la potabilité* ». Or, cette pollution des sols, des cours d'eau, des nappes phréatiques doit être combattue sans complaisance.

Ensuite, malgré la dangerosité avérée de la culture de telles variétés, ces dernières sont exclues du champ d'application de la réglementation sur les organismes génétiquement modifiés (OGM). Elles échappent ainsi à une série de formalités essentielles comme l'évaluation sur la santé, l'obligation d'étiquetage, de traçabilité et d'information des utilisateurs et des consommateurs. En effet, l'article D. 531-2 du code de l'environnement exclut du champ de la réglementation des OGM les organismes obtenus par mutagenèse. Neuf associations et syndicats² ont contesté la légalité de cette disposition réglementaire et en ont demandé l'abrogation au Premier ministre. Face à son refus, ils ont demandé au Conseil d'État d'enjoindre au Premier ministre, d'une part d'abroger cet article, d'autre part, de prononcer un moratoire sur les variétés de plantes rendues tolérantes aux herbicides, obtenues par mutagenèse.

Dans une décision du 3 octobre 2016³, considérant que cette contestation soulevait des difficultés sérieuses d'interprétation du droit de l'Union européenne, le Conseil d'État a renvoyé quatre questions à la Cour

² Neuf organisations agricoles et environnementales (La Confédération paysanne, le Réseau Semences Paysannes, les Amis de la Terre France, le Collectif Vigilance Ogm et Pesticides 16, Vigilance OG2M, CSF 49, OGM Dangers, Vigilance OGM 33 et Fédération Nature et Progrès), issues de l'Appel de Poitiers, ont déposé, en mars 2015, un recours devant le Conseil d'État contre ces variétés rendues tolérantes aux herbicides.

³ Conseil d'État, n°388649, *Confédération paysanne et autres*, 3 octobre 2016.

de justice de l'Union européenne. Il s'agit de déterminer si les organismes obtenus par mutagenèse sont soumis aux règles posées par la directive relative à la dissémination volontaire d'OGM dans l'environnement, d'une part, et par la directive concernant le catalogue commun des variétés des espèces de plantes agricoles, d'autre part. Il s'agit, de plus, de préciser la marge d'appréciation des États membres par rapport à la directive relative à la dissémination volontaire d'OGM dans l'environnement et enfin, de connaître la validité de cette directive au regard du principe de précaution. Le Conseil d'État a sursis à statuer en attendant les réponses de la Cour de justice.

Parallèlement à cette procédure, le 4 mars 2015, les ministères de l'environnement et de l'agriculture avaient saisi l'agence de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) sur les risques et les bénéfices attendus lors de l'utilisation des variétés rendues tolérantes aux herbicides. Cette question se posant avec encore plus d'urgence au regard des surfaces mises en cultures.

En effet, s'il est très difficile de connaître précisément les surfaces cultivées avec des VTH, il semblerait, de source gouvernementale, que ces cultures (notamment colza et tournesol) ont été cultivées depuis 2011 et qu'elles représentaient déjà à cette époque 20 % de la sole française de tournesol (120 000 ha). Le service statistique du ministère aurait indiqué aux associations mobilisées contre l'utilisation des VTH qu'en décembre 2014, les VTH représenteraient en France, pour toutes variétés confondues, un peu moins de 1,5 million d'hectares de colza et 658 000 hectares de tournesol.

Lors de la séance publique du 22 janvier 2016 relative à l'examen du projet de loi *pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages*, la ministre Ségolène Royal déclarait au sujet des VTH que « *leur utilisation se développe massivement, en particulier en ce qui concerne le colza* ». Comme le notent les associations susmentionnées, ce développement constitue « *un objet d'analyse nouveau par rapport à ce qui a pu être pris en considération au moment de l'expertise Inra-CNRS* ». De plus, en réponse à la demande de moratoire, la ministre affirmait que « *l'utilisation de ces plantes pose un problème réel* » et que le vote d'un moratoire « *permettrait également d'accélérer la remise du rapport demandé il y a presque un an, et de signifier que le législateur a la volonté de faire toute la clarté sur cette question* ».

Cependant, la proposition de moratoire n'a pas été adoptée par le Sénat.

Lors de la nouvelle lecture du projet de loi *pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages*, la rapporteure de la commission du développement durable de l'Assemblée nationale, Mme Geneviève GAILLARD, prenant acte de l'absence de rapport de l'ANSES, a fait adopter en commission un amendement prévoyant la mise en place d'un moratoire au 1^{er} janvier 2017 et jusqu'au 31 décembre 2018, date à laquelle elle espérait que le rapport serait enfin publié et permettrait « *de prendre ou non les décisions d'interdiction nécessaires* ». Cette disposition a été supprimée en séance publique, par sa propre majorité.

Aujourd'hui, en dépit du rapport de 2011, les VTH continuent à être cultivées sans contrôle sur leurs impacts environnementaux et sanitaires. La décision de renvoi du Conseil d'État à la Cour de justice de l'Union Européenne montre que des doutes sérieux existent sur la qualification et la réglementation devant encadrer les VTH. C'est pourquoi, en application du principe de précaution et au regard des éléments scientifiques délivrés à ce jour, la présente proposition de loi propose d'instaurer un moratoire, par un article unique, de la mise en culture de semences de colza et de tournesol tolérantes aux herbicides issues de mutagénèse.

PROPOSITION DE LOI

Article unique

- ① L'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime est complété par un III ainsi rédigé :
- ② « III. – Il est instauré un moratoire de la mise en culture de semences de colza et de tournesol tolérantes aux herbicides issues de mutagénèse sur l'ensemble du territoire national. »