

# Quelques propositions pour rationaliser la gestion du dossier OGM

**OGM : écouter avant de réglementer.**

**par Pierre-Henri Gouyon**

*Université de Paris-Sud (Orsay), Institut national agronomique  
Paris-Grignon, Ecole Polytechnique*

**et Christine Noiville**

*Docteur en Droit, chargée de recherches au CNRS,  
Centre de recherche en droit privé, Université Paris I - Panthéon-Sorbonne*

L' introduction des OGM dans l'agriculture mondiale met en lumière de nombreuses difficultés aussi bien au plan national qu' international. Les débats, le fonctionnement de l'Etat et de ses différentes instances, l' intervention des experts etc. ne permettent pas de sortir d' une crise qui s'installe dans nos sociétés. C' est, entre autres, que les réglementations internationales mais aussi le droit français, sont largement inadaptés face à une situation certes prévisible mais néanmoins nouvelle. Les quelques « affaires » récentes concernant des semences contaminées par des OGM montrent à quel point il est difficile de faire appliquer la loi (elle a été appliquée dans le cas du colza,

pas dans celui du maïs). Dans le texte qui suit, nous allons reprendre différents aspects de la situation en tentant de dégager, au delà des difficultés actuelles, les solutions qui pourraient être proposées. Nous allons successivement développer les questions concernant l' expertise, la gestion du risque, les effets de système, le suivi et nous terminerons sur quelques considérations générales relatives au fonctionnement de l'Etat dans ces circonstances. La plus grande partie de ce texte est extraite de l'annexe rédigée par Christine Noiville et Pierre-Henri Gouyon pour le rapport « Kourilsky » sur « le principe de précaution », remis au Premier ministre en 1999 et publié chez Odile Jacob.

## L'expertise

Il est ici nécessaire de distinguer deux points : la composition et la compétence de la CGB d' une part, et la question plus générale de l' indépendance et de l' « utilisation » des experts d' autre part. Ce double point est d' autant plus essentiel que, comme on le sait, la responsabilité des experts pourrait être engagée de manière croissante à l' avenir. S' agissant de la compétence de la CGB et des commissions équivalentes au niveau international, de nombreuses critiques ont été exprimées depuis plusieurs années déjà. Dans sa composition initiale, en effet, la CGB comprenait exclusivement, au titre des personnalités scientifiques, des

biologistes moléculaires et des personnalités impliquées dans la production de variétés améliorées. Et si les choses pouvaient se rééquilibrer de facto, la commission pouvant faire appel à des experts scientifiques extérieurs de son choix (qui n'ont de toute façon pas la possibilité de voter), la préférence donnée — consciemment ou non, volontairement ou non — à cette discipline, avait quelque chose de profondément incohérent. Si la logique du système était en effet de se doter de la vision la plus fine et la plus complète possible des risques pour l'environnement et la santé, il était logique de favoriser les disciplines intégratives dans la Commission et non d'en limiter essentiellement l'ouverture à des membres dont on sait par avance qu'ils ne sont pas les plus inquiets des effets écologiques liés aux manipulations génétiques ni les plus compétents pour les comprendre.

La nouvelle composition de la CGB, établie en 1998, apparaît un peu plus conforme à l'esprit de la précaution. Siègent, en effet, désormais dans cette institution diverses personnalités dont on sait que leur avis sera souvent très réservé. Cependant, il reste permis de s'interroger sur l'équilibre des différentes « sensibilités » et disciplines représentées dans cette commission. D'une part,

sa composition continue de favoriser la présence de scientifiques dont on sait d'avance qu'ils sont favorables au développement des biotechnologies. D'autre part, les disciplines appartenant aux sciences de l'environnement restent largement sous-représentées (une personne représente à elle seule l'écologie, la génétique des populations, la démographie...).

La quasi-totalité des membres consultés nous ont signalé l'indigence des dossiers d'évaluation concernant ces questions (certains dossiers se contentant d'indiquer, au titre des renseignements concernant l'environnement, « environnement agricole normal ») ainsi que la faiblesse de l'expertise de la commission sur ces points. Jusqu'à récemment, il était également permis de s'interroger sur l'absence de spécialistes des sciences de la santé (toxicologie, épidémiologie, allergologie...) même si, là encore, il était prévu que la CGB puisse solliciter le Conseil supérieur d'hygiène publique de France sur ces questions. La création récente de l'agence française de sécurité sanitaire des aliments et la compétence qui lui est désormais conférée en matière de risques alimentaires liés aux OGM constitue à cet égard un progrès.

*Il apparaît donc nécessaire de rééquilibrer la composition de la CGB et*

*des instances européennes en accordant davantage de place aux sciences de l'environnement. Plus généralement, on ne peut que souhaiter une implication plus nette du ministère de l'Environnement dans l'évaluation et la gestion des risques liés aux OGM. C'est le Ministre de l'Environnement qui, au Conseil, à Bruxelles, doit voter en faveur ou à l'encontre des mesures proposées dans le domaine qui nous occupe. Il est donc pour le moins étonnant que, dans les faits, il ne soit pas davantage impliqué et outillé pour prendre en charge les questions relatives aux OGM.*

S'agissant de l'indépendance des experts, il serait illusoire et dangereux de récuser tout expert ayant ou ayant eu des intérêts communs avec une ou des entreprises de biotechnologie. Ce faisant, on se priverait en effet d'un pool d'experts parmi les plus compétents en biologie moléculaire et en agronomie. Toutefois, il serait abusif d'en déduire qu'il est impossible de réaliser une expertise indépendante. D'une part, le système des déclarations d'intérêt permet d'évaluer l'implication personnelle d'un expert sur un dossier. D'autre part, la recherche publique française permet encore de fournir des spécialistes dont les recherches sont entièrement financées par

l'Etat. Toutefois, la tendance actuelle est de pousser par tous les moyens les laboratoires publics à travailler avec les industries. De même, du fait de la politique de financement de la recherche (postes compris), l'équilibre entre les disciplines se fait en faveur de la biologie moléculaire au détriment de la biologie des populations et de l'écologie. De ce fait, faute d'un effectif suffisant de personnes compétentes, l'expertise dans ces domaines est rendue difficile. Le financement, la formation et le recrutement publics dans les domaines de l'écologie et de la génétique des populations devraient donc être encouragés. Marc Fellous, actuel président de la CGB insiste particulièrement sur ce point. Bernard Chevassus le rejoint lorsqu'il énonce que la recherche en appui de l'expertise publique doit, dans les statuts des organismes d'Etat, être aussi importante que la recherche en appui des entreprises privées ; l'Etat doit jouer son rôle de garantie du bien public.

Plus généralement, on pourrait imaginer l'institution d'une « autorité indépendante » qui, dans le cas des biotechnologies, comme dans le cas du

nucléaire, interviendrait dans l'expertise et la décision de façon responsable et délivrée de toute contrainte. Le parallèle avec le nucléaire a déjà une application en cours puisque se constitue une CRII-GEN qui se charge, sur le modèle de la CRII-RAD, de promouvoir une expertise indépendante. Une telle entreprise mérite d'être accueillie favorablement.

Enfin, il faut remarquer que, pour l'instant, les autorités françaises ne savent pas utiliser l'expertise. Ceci a été flagrant au cours des affaires récentes du colza canadien et du maïs américain, semés en France et contaminés par des OGM. Dans chacun des deux cas, les ministères de l'agriculture et de l'environnement ont, donné un avis sans qu'aucun des deux se soit doté de l'avis des experts concernés. Ni la CGB, ni le comité de biovigilance, ni l'Inra n'ont été sollicités. Il est étonnant de voir que sur ces dossiers, les journalistes savent, en quelques jours, collecter les avis des experts les plus divers alors que, dans les ministères, on se contente d'un avis politique non appuyé sur le nécessaire débat qui permet de rationaliser et de défendre la position

choisie. Pourtant, grâce aux nouveaux moyens de communication, il est devenu possible d'organiser des débats électroniques de façon rapide et efficace. *L'instauration de cellules de crise permettant, en un temps court, de collecter les avis, d'organiser une confrontation et d'arriver à une position raisonnable devrait être réalisée aussi bien à l'échelle française qu'euro-péenne.*

## La gestion des risques : analyse risque-bénéfice

La gestion des risques liés aux OGM suppose d'arriver à articuler deux exigences. Premièrement, en tant que gestion, elle suppose de ne pas envisager la mise sur le marché des OGM à travers le seul prisme du risque, mais d'effectuer un bilan entre les avantages espérés et les inconvénients redoutés. Cette mise en balance s'avère de notre point de vue nécessaire tant pour prévenir des risques peu utiles que pour autoriser des OGM qui, bien que présentant des risques, apportent des avantages globaux plus grands que les plantes conventionnelles actuellement cultivées. Deuxièmement, la pesée des risques et des bénéfices doit être effectuée au cas par cas

**L'expertise publique doit, dans les statuts des organismes d'Etat, être aussi importante que la recherche en appui des entreprises.**

mais cette démarche casuistique doit être complétée par une gestion plus globale de l'ensemble des mises sur le marché d'OGM.

Actuellement, la réglementation prévoit que chaque dissémination ou mise sur le marché résulte d'une décision au cas par cas, prise après avis de la CGB. Le fait que la CGB soit simplement consultative signifie théoriquement qu'au-delà de son expertise, d'autres considérations pèsent inévitablement sur la décision. L'interdiction par le gouvernement Juppé du maïs Novartis après avis favorable de la CGB en constitue une illustration. Mais, dans les faits, deux problèmes se posent. D'une part, les avis de la CGB sont plus décisionnels que consultatifs, comme le remarque Jean-Yves Le Déaut dans son rapport sur les OGM (en témoigne la démission du président de la CGB, Axel Kahn et la crise subséquente, au motif que, pour la première fois, un avis de la CGB n'avait pas été entériné). D'autre part, il est permis de se demander si le système ne focalise pas trop sur le risque sans mettre en balance avec ce risque les avantages réellement escomptés des OGM. Un risque mal connu mais dont chacun s'accorde à reconnaître qu'il n'est pas nul peut être pris si un bénéfice le justifie.

Dans cette logique, de même que l'évaluation des risques ne peut se réduire aux affirmations (plus ou moins fantasmatiques) des opposants, l'estimation des bénéfices ne peut se réduire aux affirmations (pas nécessairement plus étayées) des industriels. Comme le mentionne Olivier Godard, « ce qui est affirmé avec le plus de force n'a généralement jamais été sérieusement évalué ». De fait, aujourd'hui, aucune évaluation globale des avantages apportés par telle ou telle plante transgénique n'est réalisée dans le cadre de la législation (remarquons que la décision sur l'aspect « OGM » d'une variété est prise par le ministère avant que la valeur agronomique et technologique soit estimée par le CTPS).

Deux séries d'arguments peuvent être avancés pour justifier l'absence d'évaluation des avantages apportés par les OGM. D'abord, celle-ci serait, d'un point de vue juridique, une démarche dérogatoire au droit commun. Si elle fonde toute la législation relative au médicament, elle ne s'applique pas à la plupart des produits (aliments, jouets...) qui peuvent être mis sur le marché sans qu'on évalue leur intérêt. Comme le remarque Marion Guillou, évaluer le bénéfice d'une molécule thérapeutique

est possible et nécessaire, mais on n'évalue pas l'intérêt du jambon. Ensuite, la réglementation communautaire actuelle des OGM est fondée sur la seule évaluation des risques écologiques et sanitaires et la Commission européenne s'oppose à ce qu'un principe d'évaluation systématique des effets socio-économiques de ces organismes soit parallèlement institué.

Ces deux séries d'arguments ne nous semblent pas totalement convaincants. S'il est vrai d'abord que la réglementation communautaire s'oppose à la définition de critères socio-économiques auxquels devrait systématiquement répondre tout OGM, elle n'interdit pas pour autant de prendre en compte, en plus du risque, le contexte économique, social et agronomique dans lequel s'inscrit la demande. Le principe d'une évaluation socio-économique systématique – auquel était favorable le Parlement européen – a certes été rejeté par la Commission européenne. La prise en compte de considérations de cet ordre, pour éclairer la décision, reste possible, ouverture dont il s'agit de ne pas négliger la portée. Ensuite, si l'absence d'évaluation de l'intérêt du jambon se justifie, c'est que le consommateur qui achète une tranche de jambon le fait en

connaissant, par tradition, les risques qu'il prend et les interdits (religieux par exemple) qu'il transgresse. Ce faisant, il n'engage que lui. Le contexte est bien différent dans le cas des OGM. D'une part, la traçabilité et le confinement étant aujourd'hui ce qu'ils sont, la faculté de choix du consommateur est limitée. D'autre part et surtout, les problèmes agronomiques et environnementaux suscités par les OGM engagent l'ensemble de la société, pas seulement des individus ayant leur libre arbitre. Enfin, il serait dommage de continuer à ne discuter des OGM que dans la perspective des risques lorsque de réels avantages sont probablement à attendre de certains de ces organismes.

Toute la question est de savoir comment concrètement on peut organiser l'évaluation au cas par cas des bénéfices de chaque demande de dissémination d'OGM. D'abord, il est impossible de s'engager dans cette voie sans avoir préalablement défini une méthodologie précise, notamment quant aux critères à prendre en considération pour évaluer l'opportunité de l'OGM. S'il est évident, en outre, que l'on doit procéder par comparaison — comparer risques et avantages des OGM avec des produits non OGM —, une ques-

tion est de savoir si la comparaison doit se faire avec les pratiques culturales actuelles ou en prenant aussi en compte les « autres pratiques agricoles » que les associations appellent de leurs vœux. Une telle prise en compte supposerait en tous cas de mieux évaluer les avantages et les inconvénients des méthodes dites « bio ». Ensuite, il s'agit de déterminer qui va se livrer à une telle évaluation. Les avis sur ce point sont divergents. Si chacun s'accorde à dire que celle-ci nécessite la participation d'économistes, d'agronomes, de sociologues et de juristes, il reste à déterminer dans quel cadre ceux-ci peuvent opérer. S'agit-il de les inclure dans la CGB ou d'instituer une commission séparée ? Comme on l'a vu, la composition de la CGB doit déjà être complétée de façon à représenter davantage les champs de la biologie. Une CGB encore élargie dans ses missions risquerait de devenir difficilement opérationnelle. Sans doute serait-il donc plus adapté, en dépit de la tendance actuelle à l'inflation des commissions, d'instituer une commission supplémentaire, qui évaluerait l'intérêt de chaque dossier après que la CGB en a évalué les risques. Quelle que soit la solution choisie, *l'important est que deux avis bien distincts, l'un sur les*

*risques, l'autre sur les bénéfices ou l'absence de bénéfices, soient transmis à l'Autorité compétente.*

## Les effets de système et la gestion globale

La décision au cas par cas n'exclue pas la nécessité d'une gestion plus globale des risques liés à la culture de plantes transgéniques. Il faut en effet comprendre que la mise en culture de nombreux OGM autorisés au cas par cas est susceptible d'engendrer des « effets de système » dommageables pour l'environnement et non perceptibles lors du traitement individuel de chaque demande de dissémination. C'est ainsi que l'effet de l'emploi d'un herbicide sur une nouvelle plante peut, du fait de la surface représentée par cette plante, ne pas poser de problèmes ; mais, dès lors que ce même herbicide est utilisé sur de nombreuses cultures, il risque de devenir polluant. De nombreux experts ont aussi fait remarquer que si chaque entreprise introduit un gène de résistance à son propre herbicide dans une plante naturellement envahissante comme le colza, ce phénomène risque de produire des lignées résistantes à tous les herbicides

connus. Plus globalement encore, si, in fine, des gènes de résistance à tous les herbicides connus étaient introduits dans toutes les plantes cultivées possibles, la gestion des assolements deviendrait un casse-tête inextricable. Telles sont quelques unes des questions globales sur lesquelles s'interroge désormais la CGB.

La réglementation des OGM prévoit bien, dans cette perspective, que des conditions particulières puissent être attachées à la mise sur le marché. Mais cette faculté semble avoir été peu saisie jusqu'à présent. C'est qu'une idée manifestement dominante semblait s'y opposer : les agriculteurs gèrent leur exploitation comme ils le désirent et avec compétence ; une fois un OGM évalué et autorisé à la mise en culture, il ne convient pas de leur dicter un comportement précis. Cet argument ne saurait toutefois suffire à nous convaincre de ce que l'Etat n'a pas un rôle fondamental à jouer dans la gestion globale des risques liés aux OGM. Un exemple, celui des antibiotiques, est très révélateur à cet égard. Il montre clairement comment il ne faut pas gérer les biotechnologies. Lorsque, dans les années 50, la production industrielle d'antibio-

tiques a démarré, on connaissait déjà l'existence de mutations produisant des gènes de résistance chez les bactéries. Il est rapidement apparu que la sélection exercée par les antibiotiques permettait à ces gènes d'envahir les populations bactériennes, rendant par là même les antibiotiques inefficaces. Des solutions pou-

vaient être envisagées pour éviter une évolution aussi dommageable. Elles n'ont pas été mises en place. Les industriels ont vendu leurs molécules autant que possible, ce qui est logique. Les médecins les ont prescrites, ce qui ne l'est pas moins, et les malades les ont absorbées. La logique aurait commandé que l'on limite, au moins, l'emploi de certaines molécules et que l'on garde certaines d'entre-elles à l'abri, pour les cas d'infections graves, mais il n'en a rien été. Aujourd'hui, plus de 10 000 personnes meurent chaque année d'infections nosocomiales (multirésistantes, contractées dans les hôpitaux). La probabilité d'infection grave à la suite d'une opération profonde est de l'ordre d'1/3 dans les hôpitaux français (alors qu'elle est de l'ordre de 2 % au Danemark).

**Les autorisations de mise sur le marché devraient être assorties d'un code d'utilisation.**

L'ensemble industrie/médecins a donc fonctionné selon une logique qui aboutissait à un désastre. Rien ne permet d'exclure qu'un phénomène comparable puisse se produire avec l'ensemble industrie/agriculteurs. Une régulation par l'Etat est donc nécessaire dans ce type de situation. Et pour l'organiser, on peut, par métaphore, se référer à la conduite automobile. Avant de conduire une voiture sur les routes françaises, il est nécessaire que le véhicule soit passé devant le contrôle des mines. Mais cela ne saurait dispenser d'établir un code de la route. Dans le cas des biotechnologies, le service des mines existe : il aboutit à une AMM. Mais le code de la route reste à mettre en place. En particulier, *les AMM devraient être assorties d'un code d'utilisation contenant diverses prescriptions : limitations dans l'espace, limitations dans le temps, etc.* Une telle mesure permettrait de mettre en place, dès l'arrivée d'un produit sur le marché (et dans l'environnement), les conditions de la durabilité des pratiques qu'il implique et, de ce fait, cette proposition a reçu un accueil favorable aussi bien d'associations écologistes (Etienne Vernet par exemple) que d'un responsable d'entreprise privée (Willy De Greef).

De telles limitations semblent apparaître aujourd'hui comme une préoccupation majeure des pouvoirs publics, ainsi que l'illustrent certaines dispositions du projet de loi d'orientation agricole, qui prévoient que « l'autorité administrative peut prendre les mesures d'interdiction, de restriction ou de prescriptions particulières concernant la mise sur le marché, la délivrance et l'utilisation des produits » (art. 43 ter). Dans la même veine, la nouvelle mouture de la directive 90/220 propose de limiter systématiquement à 7 ans la validité des AMM. Ces dispositions vont dans le bon sens. Mais on doit constater qu'elles visent essentiellement à exercer une régulation *a posteriori*, au cas où des problèmes seraient rencontrés. Il ne s'agit pas encore d'éviter que les problèmes n'apparaissent, en établissant, par exemple, des plans de culture et en prévoyant d'emblée que l'usage de certaines molécules sera limité par simple précaution, pour éviter notamment, s'il s'agit d'un herbicide, que les mauvaises herbes n'aient le temps de développer des résistances. De tels outils s'avèrent pourtant fondamentaux au regard de la gestion des risques. Quelles que soient les limites apportées à celle-ci par les règles du droit communautaire ou international, ce type

de mesures de gestion, applicables au plan local, peut et doit être développé.

### **Suivi, biovigilance, traçabilité, transparence**

La réglementation actuelle des OGM cherche à préserver au maximum la réversibilité des décisions prises dans ce domaine. Elle est notamment fondée sur le principe d'introduction des OGM, étape par étape, dans l'environnement : le passage à toute nouvelle étape n'est possible que si la sécurité de l'étape précédente est avérée. Pour aller jusqu'au bout de cette logique, un comité provisoire de biovigilance a été institué en France en 1998, de manière à assurer le suivi des plantes transgéniques cultivées et à valider les prédictions de la CGB. Cette démarche anticipait l'exigence incluse dans le projet de nouvelle version de la directive 90/220, qui tente en effet d'imposer une véritable obligation de suivi. On doit donc saluer cette initiative, d'autant que la composition de ce comité est particulièrement diversifiée, aussi bien pour ce qui concerne les associations d'agriculteurs (FNSEA, Con-

fédération paysanne, Cétiom etc.), les semenciers (GNIS, CFS), les mouvements écologistes (Greenpeace, France-Nature-Environnement) ou les scientifiques (biologistes moléculaires, écologistes, malherbologues, etc.). On a donc composé d'emblée ce comité de manière à ce qu'un large ensemble de sensibilités et de compétences puisse s'y exprimer. A l'heure actuelle, les recherches diligentées par ce comité concernent les effets de la culture de maïs transgénique (la seule en place actuellement) sur les populations d'insectes et de micro-organismes, ainsi que l'estimation des échanges géniques entre champs. Les données obtenues sont tout à fait préliminaires, la fonction du comité étant essentiellement, pour l'heure, de mettre en place les protocoles qui permettront d'exercer une réelle biovigilance dans l'avenir.

Toute la question est de savoir comment et avec quels moyens la biovigilance pourra s'organiser, dans le contexte annoncé de cultures croissantes de plantes transgéniques. Des moyens ont été mis en place par le ministère de l'Agriculture (45 postes cette année, entièrement dévolus à la surveillance des cultures en place) mais il reste à trouver la manière d'accorder des moyens financiers pour

effectuer les recherches nécessaires. Un effort est en train de se mettre en place dans ce sens : les ministères de l'Agriculture et de la Recherche ayant ouvert des programmes sur ces questions. Dans le cadre d'une culture généralisée des OGM, la biovigilance devra être envisagée sous un angle beaucoup plus global.

S'agissant de l'observation et des prévisions concernant un système vaste et complexe, on peut s'inspirer

de l'exemple de la météorologie. Cette dernière est parvenue à des résultats remarquables grâce à la combinaison de deux éléments : *d'une part des modèles informatiques de très grande ampleur, d'autre part un réseau d'observatoires. Ces deux éléments, fondés sur des bases fondamentales, permettent le suivi en temps réel de l'ensemble du territoire. Ces deux éléments peuvent et doivent être développés dans le cadre de l'agriculture française* et auraient d'ailleurs une utilité, en dehors même du cadre strict des OGM (suivi des mauvaises herbes, de l'entomofaune, etc.).

Une des façons d'assurer une réelle biovigilance est de garder une trace du cheminement de l'OGM ou de ses produits dérivés au travers de l'ensemble des filières bio-industrielles. Il s'agit de la seule garantie permettant d'espérer qu'au cas où un produit poserait des pro-

blèmes, ces derniers puissent être identifiés et traités rapidement. Les débats épidémiologiques en cours sur les causes d'augmentation de certains cancers ou sur la stérilité masculine montrent la faiblesse actuelle de nos capacités d'investigation dans ces domaines. Les moyens d'assurer une telle traçabilité ne sont

**Dans le cadre d'une culture généralisée des OGM, la biovigilance devra être envisagée sous un angle beaucoup plus global.**

pas encore disponibles, mais on doit aussi noter un manque de volonté dans ce domaine. La filière semences a pris l'habitude de n'assurer la pureté des lignées vendues aux agriculteurs qu'à un pourcentage près et s'est jusqu'ici refusée à comprendre que la présence d'un OGM dans une semence officiellement « non OGM » n'était pas de même nature que les impuretés habituelles dans les semences (les pollens migrent d'un champ à l'autre sans qu'il soit possible de les arrêter pour l'instant). Quant aux industries agro-alimentaires, si certaines d'entre elles prennent actuellement part à une réflexion sur la faisabilité et le coût de la traçabilité (en relation avec l'Inra par exemple), elles considèrent généralement que cette obligation entraînerait un surcoût inacceptable. Notons, avec Arnaud Apoteker, que les filières seront probablement

aisément séparables lorsqu'une génération future d'OGM apportera un « plus » pour le consommateur. La mise en place d'une réelle traçabilité exigerait sans doute une refonte sérieuse des plans de culture et des systèmes de production.

Le débat sur ce point est actuellement obscurci par le fait qu'il se télescope avec celui de l'étiquetage. La traçabilité n'est, en effet, pour l'instant envisagée qu'au regard de cette dernière question, certains faisant alors valoir que si l'objectif est simplement d'étiqueter, établir des filières séparées et opérer une traçabilité constitue une complication d'autant moins utile que les OGM utilisés en alimentation ne présentent aucun danger pour la santé (cet argument est renforcé, pour certains produits, par l'idée d'équivalence en substance). Quel que soit le bien fondé de cette affirmation, elle fait fi de la volonté des consommateurs, dont le souci est à l'évidence de pouvoir choisir leur alimentation. Dans l'état actuel des choses, chacun s'accorde à admettre qu'un étiquetage " sans OGM " ne peut être techniquement réalisé qu'à un pourcentage près (1%, est la norme actuelle), mais qui laissera insatisfaits ceux qui, pour des raisons diverses, ne veulent pas consommer de pro-

duits OGM. Imagine-t-on ce que penseraient les adeptes de certaines religions si tout aliment pouvait contenir jusqu'à 1% de porc sans affichage ? Dans l'avenir, il semblerait raisonnable de se fixer pour but de disposer de systèmes de production qui rendent possible l'institution de filières réellement séparées, ce qui permettrait de résoudre à la fois les problèmes de surveillance épidémiologique (Cf. supra) et de respecter le principe de choix dans l'acte de consommation.

Un risque peut fort bien mériter d'être couru, mais encore faut-il qu'il soit acceptable. Or, pour l'accepter, il faut connaître les enjeux, les alternatives possibles, la réversibilité du choix que l'on s'apprête à opérer. L'acceptabilité ne se décrète pas, elle se construit. Cela est d'autant plus vrai en matière d'OGM, pour deux raisons qu'il faut brièvement rappeler.

A tort ou à raison, d'abord, le public pense que des entreprises tentent, pour des motifs largement économiques, d'imposer à toute une société un mode de production sans souci de ses éventuels effets pervers. Le risque lié aux OGM est ainsi considéré comme le type même de risque « imposé », généralement jugé le moins acceptable. Quels que soient la réalité ou le bien

fondé de certains des arguments avancés par les entreprises — celui de la faim dans le monde notamment, fondé à condition que l'on se donne réellement les moyens de la combattre, ou celui de l'intérêt de certaines plantes transgéniques à venir pour la santé — ils apparaissent inévitablement aujourd'hui sujets à caution. L'argument de l'absence de danger spécifique lié aux OGM est encore rendu plus fragile par le refus des sociétés de réassurance de laisser les assurances couvrir les biotechnologies (Claude Henry). Il est curieux de voir d'un côté des industriels clamer qu'il n'y a pas de risque et, de l'autre, ces professionnels du risque refuser de s'engager dans l'opération.

Ensuite, il faut comprendre que, dès le début des années quatre-vingt, un certain nombre d'associations ont d'emblée considéré la question des OGM comme l'occasion de s'associer à un choix technologique. Le domaine était nouveau, les interrogations précoces, la recherche encore peu appliquée ; il s'agissait de faire en sorte que, dans ce domaine, la technologie ne s'impose pas comme une sorte de force extérieure irrépressible, mais que des choix soient bel et bien opérés, auxquels participeraient les

associations et, à travers elles, les citoyens. La multiplication des actions en justice dans ce domaine ne fait que confirmer cette démarche.

Il ne s'agit pas ici de juger de la légitimité de ces phénomènes, mais de constater qu'ils pèsent lourd sur le développement des biotechnologies et que d'un point de vue politique, les disqualifier serait une erreur. Il ne s'agit pas davantage de remettre la décision entre les mains du public ou des associations et de court-circuiter ainsi l'administration et le politique, mais simplement d'observer que, pour l'avenir, le développement des OGM devrait passer par l'organisation d'une transparence « en continu » (M.-A. Hermitte) et par l'aptitude de l'administration à tolérer des contre-pouvoirs. Il est d'ailleurs intéressant de constater, à l'occasion de la révision de la directive 90/220, comme cette idée a finalement fait son chemin. Neuf ans après l'adoption de ce texte très ambigu quant à la question de la transparence et du débat, cette revendication réapparaît comme une sorte de « retour de bâton ».

L'information et le débat sur les risques ont toujours été considérés comme peu utiles car trop techniques et anxio-gènes : informer trop précisément, c'est faire naître dans

l'esprit du public des peurs « irrationnelles ». Cette conviction, fortement ancrée dans les milieux scientifique et politique, a été fortement fragilisée par la conférence de citoyens organisée en juin 1998 par Jean-Yves Le Déaut. Celle-ci a montré que le débat sur ce sujet pouvait être accessible à des citoyens non spécialistes, dès lors qu'on leur donnait les moyens de se renseigner. Elle a aussi montré que si l'effet anxiogène existait bien, les citoyens en question étaient parfaitement capables de faire la part des choses et de situer, en face des risques encourus, des bénéfices à ne pas négliger. Contrairement à une idée reçue, ce que demandent nos concitoyens, ce n'est pas le risque zéro (dont chacun sait qu'il n'existe pas) mais le mépris zéro de la part des scientifiques, des industriels et des politiciens (Philippe Vesseron). Il est particulièrement apparu que, tant qu'il n'y aura pas de transparence sur les choix et les raisons pour lesquelles l'administration les a opérés, tant que l'on croira pouvoir remplacer l'information par la publicité ou la négociation par l'éducation, toute décision en matière d'OGM sera *a priori* contestable.

**Ce que demandent nos concitoyens, ce n'est pas le risque zéro mais le mépris zéro de la part des scientifiques, des industriels et des politiciens**

Tel qu'il est actuellement conçu, en effet, le dispositif ne donne pas au public les moyens de comprendre et d'apprécier le bien-fondé des décisions en matière d'OGM. S'agissant de la consultation, le public n'est que très indirectement et partiellement consulté, par le biais de représentants nommés à la CGB. Quant à l'information, elle est limitée à la portion congrue, les parlementaires ayant, lors du vote de la loi du 13 juillet 1992, cédé à la forte pression des industriels pour maintenir le secret des affaires. Autre exemple : on nous a déclaré qu'il avait souvent été difficile, pour la CGB, d'obtenir certaines sondes de la part des industriels. L'information du public n'est donc réalisée que de deux manières. D'une part, la CGB établit un rapport annuel dans lequel chaque membre peut, dans les limites de l'exigence de confidentialité, joindre une contribution personnelle (aucun commentaire écrit ou oral ne peut être fait sans l'accord du président). D'autre part, la loi du 13 juillet 1992 reconnaît au public le droit d'être informé de toute dissémination d'OGM mais cette information reste limitée. Elle se fait en mairie ou au secrétariat de la CGB et ne

comprend que, « le cas échéant », un extrait ou un résumé de l'avis de cette commission. Il est bien prévu que le public puisse adresser au Ministre ses observations sur la dissémination, mais on voit mal quelle suite pourra leur être réservée puisque l'autorisation aura déjà été délivrée.

En réalité, dans la situation actuelle, deux types d'opposition seulement sont possibles mais apparaissent relativement inefficaces.

D'abord, le citoyen peut s'opposer en exerçant un choix de consommateur : il pourra, à condition que les règles d'étiquetage le lui permettent, décider de ne pas acheter tel aliment issu des biotechnologies. Cette situation rejette la notion de l'acceptabilité très en aval, à l'acte de consommation, cette même notion n'étant ici conçue que comme un élément classique du commerce, le boycott d'un produit faisant de facto disparaître celui-ci du marché et, avec lui, les risques liés à sa diffusion à grande échelle. On voit que cela n'épuise en rien la notion de « choix acceptable », qui doit intervenir plus en amont et ne pas concerner les seuls aliments.

Ensuite, le citoyen ou les associations peuvent choisir la voie de l'action contentieuse, pour contester la légalité d'une autorisation de disséminer un

OGM. Mais cette voie est presque vouée à l'échec, car elle ne permet pas d'engager une réelle discussion sur l'acceptabilité du risque. On pourra, comme dans le cas du maïs, contester la légalité des procédures qui ont conduit à la décision, mais une discussion sur l'opportunité de cette dernière n'est pas véritablement possible. L'une des raisons essentielles de ce phénomène tient, en France comme dans un certain nombre d'autres pays européens, à la tradition du contrôle restreint qu'exercent les tribunaux administratifs sur les décisions de l'administration dans les domaines techniques et scientifiques. La juridiction vérifie que la procédure a été respectée mais pas le bien-fondé du jugement opéré par l'administration (sauf « erreur manifeste d'appréciation »). La légitimité de la décision, la confrontation des hypothèses, la discussion des alternatives, le débat, notions au cœur de l'idée de précaution, demeurent une prérogative de l'administration, qui n'a pas, qu'il y ait contentieux ou pas, à justifier ses décisions sur le fond. L'opportunité d'autoriser ou d'interdire un OGM reste de son appréciation discrétionnaire.

Les limites de ces voies d'opposition expliquent peut-être

le choix de certaines organisations, comme la Confédération paysanne, d'employer des moyens illégaux pour s'opposer aux OGM, stratégie qui ne fait, en réalité, que créer un cercle vicieux puisqu'elle conforte, au bout du compte, le maintien d'un certain secret sur les lieux d'expérimentation et de culture de plantes transgéniques.

La transparence et le débat supposent donc des modifications aux plans législatif et réglementaire. D'abord, il est probable que les citoyens devraient être consultés « en continu » (et non pas seulement à l'occasion d'une conférence de citoyens, même si l'expérience mérite d'être étendue à des niveaux plus décentralisés). Ceci suppose de prévoir une participation renforcée de leurs représentants au sein des commissions consultatives, même si, comme l'indique Catherine Labrusse, la notion de représentant du public est particulièrement fuyante. Si chacune des personnes rencontrées s'accorde à reconnaître cette nécessité, des divergences existent sur les modalités exactes d'une telle participation. Certains estiment que la présence de représentants du public dans des commissions très spécialisées comme la CGB ne peut pas fonctionner convenablement et

aboutit, à cause du caractère technique des débats, à les isoler.

Ils invitent donc à créer un second collège, plus général, qui fonctionnerait en parallèle de la CGB. Cette idée de Marie-José Nicoli, reprise dans les conclusions de la conférence de citoyens, l'est aussi dans le rapport Le Déaut. D'autres insistent, au contraire, sur le fait, que des citoyens doivent demeurer dans la CGB pour y exercer une fonction de « veille » des débats scientifiques. D'après nous, ces deux propositions ne sont pas irréciliables. *Une bonne solution serait probablement de conserver quelques « témoins » non spécialistes dans la CGB, tout en établissant parallèlement un collège général qui serait saisi après que la CGB ait émis un avis, mais avant que ce dernier soit transmis à l'Autorité compétente. Cette seconde commission consultative pourrait être la même que celle que nous avons déjà appelée de nos vœux. Composée à la fois d'agronomes, d'économistes, de représentants des citoyens, etc., elle évaluerait l'intérêt et l'acceptabilité de chaque dossier. Encore une fois, l'essentiel est que deux avis distincts, l'un sur les risques, l'autre sur l'acceptabilité, soient rendus à l'Autorité compétente et diffusés au public.*

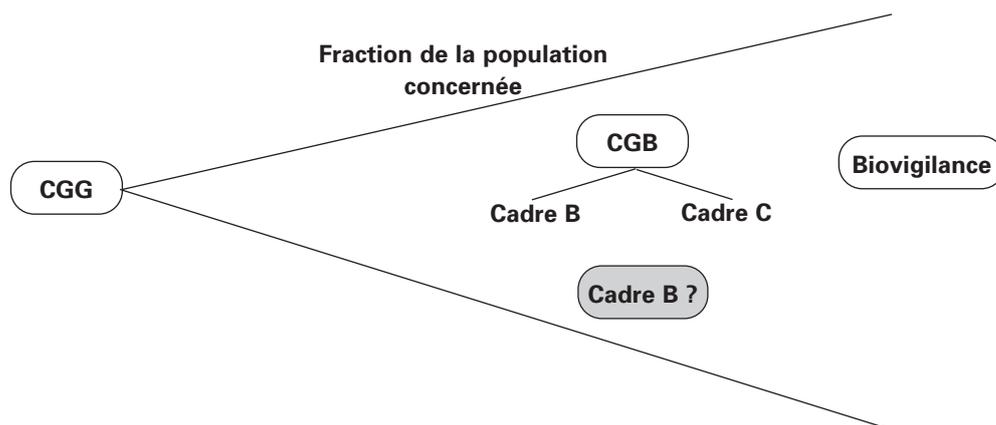
En outre, au-delà de ce système, le public doit pouvoir donner son avis sur chaque projet de décision en

matière d'OGM avant que celle-ci ne soit prise. C'est le sens d'une disposition de l'actuel projet de révision de la directive 90/220, qui prévoit qu'au plan communautaire, « le public dispose de 30 jours pour apporter ses commentaires » à toute notification. Ce système devrait être extrapolé au plan national et les avis des deux commissions consultatives bel et bien livrés dans leur intégralité au public. Ce sera au politique de prendre une décision au vu des avis rendus et commentaires formulés. Mais le fait que ces derniers soient rendus publics permettra aux citoyens de comprendre et de juger la légitimité de la décision politique.

## En guise de conclusion : l'Etat et les citoyens

A l'issue de cette analyse, on constate que le principe de précaution sous-tend, dans les principes, une grande partie de l'encadrement des OGM. L'évaluation a priori, l'introduction par étapes dans l'environnement, la biovigilance en sont autant de manifestations. Des améliorations apparaissent d'ores et déjà nécessaires : développement d'une expertise crédible, institution d'une commission évaluant l'intérêt de chaque dossier, code d'utilisation des OGM, transparence, etc.

Il nous semble toutefois, qu'au-delà des améliorations techniques qu'il suppose, le principe de précaution implique de prendre le temps de la réflexion préalable, ce qui présente l'inconvénient d'astreindre les acteurs à patienter jusqu'à ce que l'ensemble des recherches nécessaires aient donné des résultats. A ce jour, de nombreux éléments ont tendance à tirer le système dans le sens inverse. Les industriels souhaitent obtenir une AMM le plus rapidement possible. Les experts les plus actifs sont débordés (parmi eux, les enseignants signalent qu'ils ne peuvent pas obtenir de décharge de service au titre de ce travail d'expertise). Le projet de révi-



*De la CGG, qui se préoccupe de ce qui se passe dans les laboratoires, à la biovigilance, qui a pour vocation de s'intéresser à l'ensemble du territoire, il y a un continuum qui passe par la CGB cadre B, qui s'intéresse aux expérimentations in situ, et cadre C pour les autorisations de culture commerciale. Le gradient croissant de population concernée justifie la différence de composition des commissions. On peut se demander si la transition entre le cadre B (où un certain confinement reste exigé) et le cadre C, n'est pas trop brutale et si un cadre intermédiaire (B') ne serait pas utile. On peut aussi se demander si les décisions de cadre C concernent vraiment moins de monde que la biovigilance et justifient donc, comme on nous l'a avancé, que la grande diversité des opinions ne s'exprime qu'à ce stade ultime, une fois l'AMM délivrée.*

(figure inspirée de Marion Guillou)

sion de la directive 90/220 prévoit ainsi d'établir plusieurs catégories d'OGM, certaines d'entre-elles, jugées maintenant bien connues, étant soumises à une procédure d'évaluation simplifiée. Certaines associations (cf. Etienne Vernet) voient là le signe d'une acceptation quasi automatique de ce qui aura déjà été évalué et accepté à l'étranger, notamment aux Etats-Unis. Il nous semble que, s'il est logique de vouloir prendre en compte les résultats d'évaluations réalisées à l'étranger, cela ne doit pas mener à une évaluation au rabais.

L'inquiétude la plus profonde reste en effet liée au rythme d'introduction des biotechnologies modernes dans notre environnement naturel, agricole, alimentaire et médical. Dans l'état actuel de la réglementation, par exemple, il reste une discontinuité forte dans le mouvement pourtant progressif qui va de la Commission de génie génétique à la biovigilance (voir figure).

Cette discontinuité se situe entre les expérimentations au champ (dites « cadre B ») et la commercialisation (dite « cadre C »). On passe, en effet, sans transition d'une expérience, in-

situ certes mais toujours confinée, à une dissémination quasiment incontrôlée, au moins tant que l'on ne dispose pas du code d'utilisation que nous avons proposé. *Un cadre intermédiaire, B', situé entre la dissémination expérimentale et la mise sur le marché, serait probablement nécessaire.*

**L'inquiétude la plus profonde reste en effet liée au rythme d'introduction des biotechnologies modernes dans notre environnement naturel.**

de « faire une pause » sans toutefois déclarer des moratoires qu'il est ensuite très difficile de lever. Encore convient-il que ce cadre B' serve bien son objectif premier : ménager davantage de temps à l'observation et à la compréhension.

Mais la précaution ne peut se réduire à des procédures, si fondamental que soit cet aspect des choses. La précaution est aussi un état d'esprit. A cet égard, de nombreux acteurs insistent sur la nécessité d'un changement de mentalité dans les ministères, qui semblent souvent considérer que leur mission est d'aider l'industrie à se développer contre une opinion publique irrationnelle et gênante. Il est nécessaire que les citoyens se sachent repré-

sentés par les pouvoirs publics dans la conduite d'une révolution technologique porteuse d'espoirs mais aussi d'inquiétudes. Le ministère de la Recherche, par exemple, focalise davantage sur l'aide à l'industrie (Cf. le projet de loi sur l'innovation) que sur les missions d'expertise de ses enseignants et chercheurs, qui devraient pourtant être réellement prises en compte, tant lors des choix de politique générale que dans les « détails » administratifs (décharge d'enseignement pour les membres de la CGB par exemple). Et si le ministère de l'Agriculture, la DGAL en particulier, sait mettre le principe de précaution en œuvre comme il l'a démontré dans le cas du « Gaucho » — ce pesticide qui semble dangereux pour les abeilles et qui a été interdit sans que des preuves définitives aient été fournies à cet égard — un fonctionnaire de cette administration nous a

**Il est nécessaire que les citoyens se sachent représentés par les pouvoirs publics dans la conduite d'une révolution technologique porteuse d'espoirs mais aussi d'inquiétudes.**

néanmoins dit la « difficulté » qu'il y a de dire « non » au pétitionnaire « sur le fondement d'un simple doute ». *Il y aurait sans doute une réflexion à conduire*

*sur la pression dont sont victimes les fonctionnaires ministériels de la part des groupes concernés et sur les moyens d'alléger cette pression.*

*Il serait dommage de ne continuer à discuter des OGM que dans la perspective des risques lorsque de réels avantages sont probablement à attendre de certains de ces organismes.*

Cette impression de non prise en compte des inquiétudes des Français est probablement renforcée par le fait qu'il n'y a eu aucun débat au sein des assemblées représentatives. Bien qu'il ait organisé la conférence de citoyens en 1998, le Parlement n'a pas débattu de ces questions. On peut y voir un effet de la répugnance des élus à se lancer dans une réflexion qui les mettrait en porte-à-faux vis-à-vis des diverses composantes de la société avec lesquelles ils interagissent. On peut y voir l'effet du fait que les opinions sur ce sujet traversent les partis et que les partis ne souhaitent pas voir s'instaurer des débats qu'ils ne pourraient pas maîtriser. On peut aussi y

voir un complot, une « loi du silence » qui ont souvent été évoqués dans le cas du nucléaire. On peut, dans ce dernier sens, citer un arrêt récent du Conseil d'État qui ne permet pas au Parlement de discuter du nouveau projet de réglementation européenne sur les OGM. *Il serait pourtant souhaitable que les instances démocratiques de la nation se saisissent du dossier et on peut espérer que le milieu politique français réalisera ce qu'il a à y gagner en crédibilité.* Plutôt que de buter sur la question, certes essentielle, de savoir dans quelle mesure la France ou l'Europe peuvent, face aux règles du commerce international, appliquer le principe de précaution, il faudrait d'abord se demander

si elles le veulent. Si elles entendent bel et bien jouer le jeu de la précaution, il est nécessaire qu'elles acceptent de se donner du temps afin d'acquiescer davantage de recul et d'apprécier plus finement les effets de ce que l'on s'appête à introduire massivement dans l'environnement. Cela non seulement pour prévenir les risques mais aussi pour ne pas hypothéquer à moyen terme l'avenir d'une technologie présentant à l'évidence des avantages.