

PAR PIERRE-BENOÎT JOLY



directeur
de recherche,
INRA/SenS et IFRIS

OGM et précaution, un mariage **singulier**

Les OGM entretiennent un rapport paradoxal avec le principe de précaution. C'est l'une des premières technologies où ce principe fut appliqué, avant même qu'il soit intégré dans le droit positif, et le principe est fréquemment invoqué par les acteurs impliqués, souvent à des fins contradictoires. Mais en même temps, rares sont les positions prises (ou les actions conduites) en son nom qui peuvent authentiquement le revendiquer.

REPÈRES

Interroger les rapports entre OGM et précaution est affaire complexe si l'on veut éviter de verser dans les dénonciations faciles ou dans un optimisme béat. Pour commencer, il faut s'entendre sur une définition du principe. On se réfère habituellement à celle qui fut intégrée en février dans la Constitution française et notamment l'article 5 de la Charte de l'environnement. Bien évidemment, on ne doit pas s'en tenir au seul texte de loi, car le débat porte sur la mise en œuvre concrète du principe et sur ses effets. C'est au titre de ses effets (supposés) sur la croissance que la commission Attali recommanda que l'on retire le principe de précaution de la Constitution.

■ Le dossier des OGM est assez connu pour qu'il ne soit pas nécessaire d'y revenir de façon détaillée. On se limitera à observer d'une part qu'en Europe, contrairement aux États-Unis, nous avons adopté une démarche de gestion des OGM fondée sur la nouveauté de la technique de la transgénèse, et que cette démarche fait explicitement référence au principe de précaution qui a connu en l'espèce une concrétisation originale ; et d'autre part que, dans ce cadre, le contexte européen

est un espace ouvert à toute une série de jeux qui se traduisent à ce jour par un blocage de la commercialisation des OGM. On proposera ensuite d'élargir l'analyse en examinant les rapports entre précaution et maîtrise sociale de la technique.

Deux voies opposées

Aux États-Unis, le compromis établi en 1986 par la Maison-Blanche (*Coordinated Framework*) concluait une longue controverse en considérant qu'il n'était pas nécessaire de soumettre les OGM à une réglementation spécifique. Il en alla différemment en Europe. Parce que les OGM sont issus de techniques nouvelles, parce que leur développement a d'emblée provoqué une controverse et des différences de position entre les différents États membres, la Commission européenne a choisi de soumettre leur développement à un contrôle obligatoire, depuis les premiers stades de la recherche jusqu'à leur mise sur le marché. Alors qu'aux États-Unis le contrôle s'effectue sur les produits, quels que soient les modes d'obtention, l'Europe instaura donc un contrôle systématique de la nouvelle technologie, avant même que les risques soient avérés. C'est pourquoi l'on a pu parler à ce propos de l'application d'un « principe de précaution pur ».

Grands principes

Les grands principes de la réglementation étaient les suivants : évaluation préalable au cas par cas par un comité d'experts scientifiques ; distinction entre une utilisation confinée ou non et distinction de deux types de dissémination des OGM dans l'environnement (expérimentale et commerciale).

À partir de 1996, alors qu'aux États-Unis les plantes transgéniques connaissent leur première utilisation à grande échelle, il se développe en Europe une grande controverse publique qui va avoir un impact majeur sur les politiques conduites. En juin 1999 est instauré un gel de

L'Europe
a instauré
un contrôle
systématique
de la techno-
logie des OGM



Réglementations européennes

Directive CE/2001/18

L'évaluation implique une démarche scientifique d'analyse des risques ; elle procède par une approche comparative (OGM *versus* non-OGM isogénique) ; l'évaluation est révisable en cas d'informations nouvelles. La directive renforce le caractère progressif de la démarche : l'introduction d'OGM dans l'environnement doit se faire selon le principe d'une progression par étapes. En outre, les autorisations sont temporaires, elles sont assorties d'un plan de surveillance et l'ensemble des procédures fait l'objet d'une obligation d'information du public. La directive a été transcrite en droit français par la loi du 25 juin 2008 sur les OGM.

Règlements CE/1829/2003 et CE/1830/2003

Ces règlements introduisent des dispositions nouvelles en matière de traçabilité et d'étiquetage, de manière à garantir que les opérateurs et les consommateurs disposent d'informations précises qui leur permettent d'exercer de manière effective leur liberté de choix, et qui permettent le contrôle et la vérification des indications figurant sur les étiquettes.

La communication du commissaire Fishler sur la coexistence des cultures OGM, conventionnelles et d'agriculture biologique vient compléter cet édifice juridique.

l'autorisation des nouveaux événements transgéniques (et un moratoire de fait des OGM alors autorisés). Cette période est mise à profit pour toilettier la réglementation européenne des OGM. En résulte un ensemble de textes qui précisent et renforcent le régime de précaution.

Analyse des risques

En mentionnant que l'évaluation des OGM implique « une démarche scientifique d'analyse des risques », le dispositif juridique européen s'inscrit dans l'esprit de la communication de la Commission sur le principe de précaution, qui positionne le principe au niveau de la gestion des risques et non au niveau de leur évaluation. La question de la nature des connaissances à produire pour traiter des situations d'incertitude ou d'ignorance n'est pas abordée et ne se distingue pas de ce qui est fait dans un régime de prévention ; la seule innovation consiste ici dans le caractère progressif et réversible des mesures, au fur et à mesure que l'on obtient des informations sur l'OGM.

Libre choix

Plus innovant est le volet concernant le libre choix, la traçabilité, l'étiquetage et la coexistence. Ce volet n'est pas une application stricte du principe de précaution, car la garantie du libre choix ne s'inscrit pas dans le registre du droit à un environnement sain mais dans celui du droit à l'information et au libre consentement. À cette fin, l'enjeu est d'organiser de façon durable le pluralisme technologique.

Comme on le verra ensuite, ce second volet rejoint le principe de précaution en organisant la réversibilité des choix technologiques.

OGM, précaution et jeux stratégiques

Alors que la suspension des autorisations d'OGM a pris fin en 2004, les principaux pays agricoles européens sont encore en 2012 – Espagne mise à part – dans un moratoire de fait concernant la culture des OGM. Que s'est-il passé ? Comment interpréter cette situation ? Quelle est l'influence du principe de précaution dans cette affaire ?

Science contre politique ?

Dans la longue saga des rapports tumultueux entre science et politique, l'épisode du comité de préfiguration de la Haute Autorité est considéré comme l'exemple même de dérive liée au principe de précaution. Ce comité fut constitué au lendemain du Grenelle de l'environnement afin de donner un avis sur le dossier du



Organiser de façon durable le pluralisme technologique

Gestion politique

Olivier Godard a fait une analyse dense de ce dossier en observant que, dans la pratique, le principe de précaution a eu un impact bien différent de ce que l'on pouvait en attendre. L'application du principe de précaution a en réalité conduit à une gestion politique, sous l'influence des opposants aux OGM qui ont gagné la bataille de l'opinion publique et s'imposent comme les propriétaires du dossier.

« MON 810 », un maïs résistant aux insectes. Le sénateur Jean-François Legrand, président de ce comité, en présenta les conclusions le 9 janvier 2008, faisant état de « faits scientifiques nouveaux » et de « doutes sérieux » quant à l'innocuité du MON 810. Sur cette base, le gouvernement activa la procédure de suspension de l'autorisation de mise en culture, procédure maintenue en dépit des avis de l'AFSSA et de l'EFSA indiquant que l'expertise du comité n'apportait aucun élément probant de nature à remettre en cause les évaluations antérieures.

Entre pressions et polémiques

La polémique qui s'engagea révéla qu'en réalité l'avis faisait état d'informations nouvelles, pas nécessairement négatives (une des informations concernant la faible teneur en mycotoxines étant à l'avantage du MON 810), et aucunement de doutes sérieux. De plus, soumis à une pression très forte, ce comité n'avait manifestement pas eu le temps de travailler sérieusement, ce qui explique que l'une des informations nouvelles retenues (la toxicité sur les lombrics) s'appuie sur une base scientifique faible.

Désordres

Après un recours contre la décision de suspension de l'autorisation et au terme de trois ans de procédure, la légalité de la suspension est définitivement remise en cause par le Conseil d'État. Celui-ci relève que le ministre de l'Agriculture n'a pas apporté la preuve de l'existence d'un niveau de risque particulièrement élevé pour la santé ou l'environnement, car l'avis du comité de préfiguration sur lequel il

se fonde se borne à faire état d'interrogations. Les réactions des responsables politiques confirment l'état de confusion dans lequel on se trouve.

Manipulations

Ce dévoiement résulte-t-il de l'application du principe de précaution ?

A priori non, car les manipulations dont l'expertise scientifique a en l'occurrence fait l'objet s'expliquent d'abord par les faibles marges de manœuvre dont dispose le politique dans le cadre réglementaire européen. La seule possibilité de s'opposer à une autorisation européenne sur le territoire national est d'activer la clause de sauvegarde. Or, pour ce faire, l'évaluation scientifique des risques constitue le point de passage obligé car il est nécessaire d'établir « l'existence d'une situation susceptible de présenter un risque important mettant en péril de façon manifeste la santé humaine, la santé animale ou l'environnement » (CJUE, Arrêt du 8 septembre 2011).

Stigmatisation

En seconde analyse, on peut évidemment se demander si la différence entre l'Europe et les États-Unis ne tient pas, au moins pour partie, au fait qu'ici nous avons considéré les OGM comme des entités nouvelles à contrôler spécifiquement quand là-bas ils ont été « invisibilisés ». La cristallisation de l'opposition aux OGM doit en effet beaucoup à cette mise en visibilité qui a permis une stigmatisation. Mais il faut d'emblée ajouter que l'opposition ne s'explique pas principalement par la question des risques qui est pourtant le seul motif qui puisse être invoqué pour en restreindre l'utilisation. Et il faut ajouter que cette gestion de la nouveauté s'inscrit dans une conception profondément nouvelle de la maîtrise sociale des techniques.

La question de la réversibilité

Au fond, le principe de précaution conduit à poser deux problèmes essentiels : le premier concerne l'évaluation des risques elle-même ; le second la maîtrise sociale de la technique. Concernant le premier problème, il convient de souligner qu'à toute nouvelle technique est inévitablement associée une incertitude, au sens où l'on ne peut estimer des dangers que l'on ignore. Or, la démarche d'analyse des risques conduit à réduire cette incertitude et à

À toute nouvelle technique est inévitablement associée une incertitude radicale

Décision politique

Comme l'indiquait le journal *Le Monde* le 28 novembre 2011, le ministre de l'Agriculture, Bruno Le Maire, a assuré que le gouvernement examinerait « tous les moyens de ne pas cultiver le maïs Monsanto ». Il a déclaré que le gouvernement restait « défavorable » à cette culture car « il reste encore trop d'incertitudes sur les conséquences pour l'environnement ». On peut donc regretter que l'expertise scientifique (et avec elle la référence répétée à l'incertitude) soit instrumentalisée pour justifier une décision qui, sur le fond, est de nature politique.

ne retenir que les dangers qui sont identifiables et caractérisables. Dans ce cadre, l'absence de preuve d'un risque ne peut être tenue comme la preuve de l'absence d'un risque¹. L'évaluation des risques n'est valable que dans un cadre cognitif nécessairement limité, et elle doit être révisable avec le gain de connaissances.

« Ceci n'est pas une pipe »

« Ceci n'est pas une pipe », indique le tableau de Magritte représentant une pipe. Tout comme un tableau, un modèle est une représentation ; ce n'est pas la réalité. Il convient de ne pas réduire la réalité à la représentation construite dans une analyse de risque. Si le renversement de la charge de la preuve n'est pas une solution, il convient d'accorder la plus grande attention aux hypothèses encore non démontrées, pourvu que celles-ci aient un degré de plausibilité suffisant.



Une démarche adaptée

Il convient aussi de dépasser une logique binaire (innocuité *versus* non-innocuité) et de retenir que la nouvelle technique doit être considérée avec prudence, comme pouvant receler un risque potentiel non encore démontré. Pour les OGM, c'est tout le sens des démarches de biovigilance, de la mise en place de plans de surveillance, de la traçabilité et des autorisations temporaires. C'est aussi tout le sens de la démarche de « déconfinement » progressive nécessaire pour acquérir la connaissance sur les potentiels que peut révéler la technique. Du point de vue du principe de précaution, on ne peut que s'opposer aux actions qui remettent en cause cette démarche en détruisant les essais de plantes transgéniques, lors-

que ceux-ci donnent toutes les garanties nécessaires à un contrôle strict des effets sur l'environnement et sur la santé. Mais il est regrettable que l'étalon pour la prise de décision en régime de précaution reste une analyse classique de risque. En limitant la précaution à l'étape de la gestion, le droit européen n'incite pas à un travail sérieux sur l'incertitude.

Accepter la coexistence

Le problème de la maîtrise sociale de la technique englobe celui du principe de précaution. Il peut être raisonnable qu'une société s'oppose à une technique même si celle-ci ne présente pas de risques graves (avérés ou potentiels) pour l'environnement ou pour la santé. La nouvelle technique peut être considérée comme entraînant des effets socio-économiques indésirables, elle peut avoir des implications morales, l'on peut craindre que certains effets secondaires soient pires que les progrès immédiats.

Débat cornélien

L'histoire des techniques révèle qu'en général les effets négatifs n'apparaissent qu'avec l'utilisation de la technique et qu'alors il est impossible de revenir en arrière et de renoncer à l'utilisation de la technique. Ce problème a été formulé dès 1980 par David Collingridge comme le « dilemme du contrôle ». Collingridge considérait alors que, comme il est véritablement impossible d'améliorer la prévisibilité, la seule solution consiste dans l'organisation de la réversibilité sociale des engagements technologiques. C'est l'enjeu de la coexistence des OGM, des cultures conventionnelles et des cultures biologiques. Historiquement, la coexistence a été pensée comme une façon de s'accommoder d'une pluralité rendue nécessaire compte tenu de désaccords profonds concernant les conceptions de l'agriculture des différents acteurs impliqués. Il est heureux qu'en œuvrant dans le sens d'un pluralisme technologique la coexistence contribue aussi à la réversibilité des choix techniques. Car c'est l'enjeu essentiel du point de vue de la maîtrise sociale de la technique. ■

1. Pour une illustration, voir l'article récent du journal *Le Monde* au sujet des controverses sur les études de toxicologie « Impact des OGM sur la santé animale : le débat n'est toujours pas tranché » (*Le Monde*, 15/12/2011).

Le droit européen n'incite pas à un travail sérieux sur l'incertitude