



Haut Conseil des biotechnologies

Bilan et propositions d'évolution à mi-parcours du premier mandat

18 Juin 2012

Introduction	3
1^{ère} partie : Bilan	4
A - La contribution du HCB à l'évaluation des impacts des biotechnologies	7
B - La contribution du HCB à un débat démocratique sur les biotechnologies	15
C - La contribution du HCB à la prise de décisions publiques informées et partagées.....	19
Conclusion - synthèse :	25
2^{ème} partie : Perspectives	27
A - Une charte pour une vision commune du HCB.....	27
B - Des priorités clairement établies	27
C - Une expertise socio-économique consolidée	28
D - Une information du public renforcée	29
E - De nouvelles modalités de gouvernance du HCB.....	29
Annexes	31
Annexe 1 : Missions du HCB (Article L. 531-3 du Code de l'environnement)	31
Annexe 2 : Composition des deux comités du HCB (Articles R. 531-8 et s. du Code de l'environnement)	32
Annexe 3 : Liste des entretiens menés en vue de la préparation de ce rapport	34
Annexe 4 : Lettre de mission du Premier ministre	37

Introduction

A mi-chemin du premier mandat du Haut Conseil des biotechnologies (HCB), le Premier ministre a invité Jean-François Dhainaut, son Président, à réaliser un bilan de cette première période de fonctionnement. La lettre de mission du Premier ministre, en date du 3 février 2012, rappelle qu'en près de trois ans, le HCB a fourni un « travail considérable et de qualité, alors que des difficultés ont pu être rencontrées et soulevées par certaines organisations » membres du Haut Conseil. Au mois de janvier 2012, cinq organisations membres du Comité économique, éthique et social (CEES, qui compte vingt-six membres en plus de sa Présidente) annonçaient en effet leur démission du HCB. Comme le note la lettre de mission, cette situation reflète « la difficulté de la tâche, particulièrement sensible, assignée au HCB par le Parlement » lors de sa création par la loi du 25 juin 2008, à savoir éclairer le Gouvernement sur toute biotechnologie, par l'évaluation et par le débat entre parties prenantes. Elle illustre aussi la sensibilité particulière de cette instance à des événements qui lui sont extérieurs mais qui, notamment lorsqu'il s'agit de plantes génétiquement modifiées (PGM), s'avèrent profondément perturbateurs et télescopent la mise en œuvre d'une concertation et d'une évaluation pérennes et partagées. Les démissionnaires soulignent à cet égard la destruction des plants de vigne transgénique de l'INRA de Colmar, ou encore les « attermolements » de l'ancien Gouvernement à propos de la politique à mener en matière de PGM, illustrés dernièrement par la nouvelle décision de suspendre la mise en culture du maïs MON 810 en France, prise sans consultation du HCB sur un argumentaire pourtant d'ordre scientifique.

En lien avec ces éléments, il n'en demeure pas moins indispensable d'analyser les causes internes des difficultés rencontrées et, plus généralement, d'identifier les points méritant des ajustements. Qu'une instance nouvelle procédant d'une manière atypique d'éclairer la décision publique en matière de biotechnologies connaisse des soubresauts ne constitue rien que de très normal après trois ans de fonctionnement. Toutefois, dans une perspective d'approfondissement des débats et de poursuite des évaluations, il apparaît nécessaire de suggérer des perspectives d'évolution.

Tel est l'objet du présent rapport préparé par Jean-François Dhainaut avec Christine Noiville et Jean-Christophe Pagès, respectivement Présidente du Comité économique, éthique et social (CEES) et Président du Comité scientifique (CS)¹. Le rapport a été réalisé après consultation des membres du CEES, de membres du CS, des autorités compétentes ainsi que de nombreuses personnalités extérieures au HCB dont l'expertise est reconnue dans le domaine des biotechnologies et qui ont suivi de près les premiers pas de cette instance².

¹ Tous trois tiennent à remercier Catherine Golstein, Hamid Ouahioune, David Caffier et Martin Rémondet pour leur contribution à ce travail.

² Voir en annexe 3 la liste des personnes auditionnées.

1^{ère} partie : Bilan

Pour procéder à un bilan du fonctionnement du HCB pendant les 3 premières années de son existence (avril 2009 - mai 2012), il faut accepter de prendre de la distance par rapport au cadre de pensée dans lequel on envisage traditionnellement la question de l'expertise. Chargé d'éclairer le Gouvernement sur « toute biotechnologie », le HCB constitue en effet le laboratoire d'expérimentation d'une forme d'expertise et de débat sans véritable précédent, en France comme à l'étranger. Il convient, pour le comprendre, de rappeler brièvement les missions qui lui ont été assignées par la loi du 25 juin 2008.

Rappel des missions du HCB

Créé par l'article 3 de la loi n°2008-595 du 25 juin 2008 relative aux organismes génétiquement modifiés (OGM), le HCB est une instance indépendante chargée d'éclairer la décision publique sur toutes questions intéressant les OGM ou toute autre biotechnologie et de formuler des avis en matière d'évaluation des risques que peuvent présenter l'utilisation confinée ou la dissémination volontaire des OGM³.

L'originalité du Haut Conseil tient à son organisation en deux collèges distincts ainsi qu'à la composition du second collège.

Premièrement, à la différence des instances qui l'ont précédé (Commission du Génie Génétique (CGG) et Commission du Génie Biomoléculaire (CGB)) et des instances européennes d'évaluation existantes, organisées uniquement autour de comités à dominante scientifique, le HCB comprend deux comités. Un Comité scientifique (CS) (composé de 39 membres - incluant son Président - reconnus pour leur expertise scientifique dans les domaines de compétence du HCB et incluant trois experts en sciences sociales) est chargé de rendre des avis sur les impacts des biotechnologies sur l'environnement et la santé animale et humaine⁴. Parallèlement, un Comité économique, éthique et social (CEES) composé de 26 membres - représentants de la société civile, parties prenantes et personnalités qualifiées en sciences sociales - (auxquels vient s'ajouter sa Présidente) est saisi des mêmes dossiers (hormis les dossiers d'utilisations confinées). Une fois muni de l'avis du CS, il est chargé de rendre des recommandations sur les impacts économiques, éthiques et sociaux⁵. Une telle structure avait été proposée dès 1998 par les

³ Voir annexe 1.

⁴ Voir annexe 2.

⁵ Il est à noter que la nature de ces recommandations n'est pas définie dans les textes, qui se contentent d'affirmer (à l'article L. 531-4 du Code de l'environnement) : « En cas d'utilisation confinée d'OGM, le président du haut conseil transmet l'avis du comité scientifique à l'autorité administrative. En cas de dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés, le président du haut conseil transmet l'avis du comité scientifique au comité économique, éthique et social. Après examen de l'avis du comité scientifique, le comité économique, éthique et social élabore des recommandations et peut, à cet effet, convoquer le président du comité scientifique et un membre de ce comité. L'avis du Haut Conseil des biotechnologies, qui est composé de

recommandations de la « conférence de citoyens » sur les OGM⁶, puis en 2000 par le Rapport Kourilsky - Viney sur le principe de précaution⁷, et finalement en 2007 par l'intergroupe sur les OGM du Grenelle de l'environnement⁸. Elle répond à la nécessité, signalée dans ces différents documents, d'une plus grande ouverture des instances d'évaluation des OGM aux préoccupations non strictement scientifiques, précisément à « l'intérêt sociétal » des OGM. Ce même impératif est au cœur des conclusions adoptées à l'unanimité le 5 décembre 2008 par le Conseil des ministres de l'environnement de l'Union européenne⁹, qui affirment la nécessité non seulement de parfaire l'évaluation des risques environnementaux et sanitaires des OGM mais aussi d'évaluer les avantages et risques socio-économiques qui leur sont associés.

Deuxièmement, le choix a été fait de composer le CEES de cinq catégories de membres : des élus (représentants des maires, des départements, des régions de France, de l'Assemblée et du Sénat), des représentants des syndicats généralistes et d'organisations professionnelles (agriculture, médicaments, semences, alimentation, ...), des représentants d'associations (pour la protection de l'environnement, des consommateurs et des patients), des représentants de « hautes instances » (Comité consultatif national d'éthique et Haut conseil de santé publique) et trois « personnalités qualifiées » (un économiste, un sociologue, un juriste)¹⁰. Loin d'avoir été composé comme un comité d'experts au sens classique du terme, le CEES se présente donc avant tout comme un comité de parties prenantes, construit pour représenter non seulement les différents intérêts, mais aussi les différentes sensibilités relatives aux biotechnologies, aux PGM plus particulièrement.

Cette originalité s'accompagne toutefois d'une certaine imprécision des textes quant à la mission exacte du CEES. La loi du 25 juin 2008 et le décret du 5 décembre 2008 relatif au Haut Conseil des biotechnologies indiquent en effet que le HCB a pour mission « (...) de formuler des avis en matière d'évaluation des risques pour l'environnement et la santé publique », que l'avis du HCB est composé d'un avis du CS et d'une recommandation du CEES et qu'il comporte, « outre une évaluation des risques, une évaluation des bénéfices ». Au-delà, les textes restent peu explicites sur la mission exacte du CEES ainsi que sur les contours et les modalités de l'expertise économique et sociale qu'il est manifestement (en tant que comité « économique, éthique et social ») appelé à réaliser.

l'avis du comité scientifique et des recommandations du comité économique, éthique et social, est remis à l'autorité administrative par son président. Cet avis comporte, outre une évaluation des risques, une évaluation des bénéfices. Il fait état des positions divergentes exprimées ».

⁶ Voir J.Y. Le Déaut, (1998), « Rapport sur l'utilisation des organismes génétiquement modifiés dans l'agriculture et dans l'alimentation », 1998, Office Parlementaire d'Evaluation des Choix Scientifiques et Technologiques.

⁷ P.Kourilsky, G. Viney, (1999), « Le Principe de précaution », Rapport au premier ministre, 15 octobre 1999.

⁸ Ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables, (2007), « Grenelle de l'environnement - Rapport de l'intergroupe « OGM » ».

⁹ Conseil de l'Union Européenne, (2008), « Conclusions du Conseil Environnement européen relatives aux OGM du 5 décembre 2008 ».

¹⁰ Voir annexe 2.

Malgré ces imprécisions - dont on mesurera plus loin les conséquences -, la lecture combinée de la loi et des travaux parlementaires qui ont précédé son adoption conduit à distinguer trois enjeux principaux dans l'action du HCB.

Le premier est d'ordre cognitif. Il s'agit, sur le fondement de l'évaluation des impacts des biotechnologies, de porter à la connaissance du décideur les données environnementales, sanitaires, socio-économiques et éthiques, pour clarifier un débat qui mêle depuis vingt ans autant d'arguments contradictoires et pour mieux éclairer la décision.

Le deuxième est d'ordre démocratique. Il s'agit, par le débat entre parties prenantes, d'améliorer la légitimité des décisions *in fine* adoptées par le Gouvernement.

Le troisième enjeu, directement lié aux précédents, est d'ordre pragmatique. Parce qu'il livre au décideur un « double regard » scientifique et sociétal, le HCB doit permettre de mieux éclairer ce dernier sur les options possibles, leurs conséquences et leur acceptabilité sociale, et, ce faisant, de faciliter la prise de décisions publiques sur des bases informées et partagées.

C'est au regard de ces trois enjeux que le bilan demandé a été conduit.

A - La contribution du HCB à l'évaluation des impacts des biotechnologies

S'agissant de la contribution du HCB à l'évaluation des impacts des biotechnologies¹¹, on rappellera d'abord quels sont les moyens qui lui sont alloués à cet effet. On envisagera ensuite la contribution du CS, puis celle du CEES et, enfin, l'intérêt que présente l'interaction entre les deux comités.

1°) Les moyens alloués au HCB pour contribuer à l'évaluation

La contribution à l'évaluation est une tâche lourde, qu'il s'agisse de l'évaluation environnementale et sanitaire qui exige une analyse rigoureuse des données fournies par le pétitionnaire pour chaque dossier, ou qu'il s'agisse de l'évaluation socio-économique, dont on verra qu'elle doit être construite de toute pièce. Cette tâche ne peut être entièrement assumée par les membres, qui se plaignent unanimement d'être saturés de travail par leurs multiples obligations. Les experts et personnalités qualifiées déplorent en outre que leur contribution aux travaux d'expertise du HCB ne soit pas prise en compte à sa juste valeur par leur institution pour leur avancement de carrière. Ce point renvoie à une réalité plus générale, à savoir le manque de reconnaissance de l'expertise dans le monde académique en France, d'autant plus préjudiciable dans un contexte de fortes pressions pour la recherche de financements et l'évaluation des carrières.

Dans ces conditions, il apparaît nécessaire d'épauler les membres du Haut Conseil, non seulement par le recours à des experts extérieurs mais aussi, ces derniers étant difficiles à mobiliser, par un soutien affirmé du secrétariat. Si le budget de fonctionnement apparaît suffisant (un million d'euros par an), le HCB n'est pourtant pas en capacité de recruter directement les personnels adaptés (à ce jour, le HCB dispose de huit ETP, pour une charge de travail qui exigerait davantage de moyens humains)¹². De ce fait, ses activités reposent trop largement sur le « mécénat de compétences » de ses membres.

¹¹ Le HCB n'a été pour l'instant saisi que de questions relatives aux OGM. Conformément à la loi du 25 juin 2008, il a été saisi de toute demande « d'utilisation confinée » d'OGM, à des fins de recherche, d'enseignement ou de production industrielle, et de toute demande dite de « dissémination volontaire » d'OGM, que ce soit à des fins de recherche (essais en champ de PGM, essais cliniques de thérapie génique ou de médicament vétérinaire) ou de mise sur le marché (culture, importation, alimentation, etc.). Il a par ailleurs été saisi de demandes d'avis relatifs à l'élaboration des textes réglementaires d'application de la loi du 25 juin 2008. Il a enfin contribué de façon significative aux travaux de l'Autorité européenne de sécurité des aliments (AESAs) et de la Commission européenne.

¹² Pour le détail de ces ETP, on se reportera au dernier rapport d'activité du HCB consultable sur http://www.hautconseilbiotechnologies.fr/IMG/pdf/Rapport_d_Activite-HCB-2010-2011.pdf. Pour information, pour le seul sujet des PGM, le panel OGM de l'AESA est soutenu par une unité de près de 30 personnes.

2°) La contribution du Comité scientifique à l'évaluation des risques pour l'environnement et la santé

2.1. Stratégie d'évaluation

Le CS a adopté une stratégie classique d'analyse de risques environnementaux et sanitaires, adaptée aux spécificités de chaque type de saisine. Cette stratégie répond aux exigences définies dans le droit communautaire (Directive 2001/18/CE, Règlement 1829/2003/CE, Directive 2001/20/CE, Directive 2009/41/CE) et suit les grands principes établis dans les lignes directrices d'évaluation des OGM, notamment celles de l'Autorité européenne de sécurité des aliments (AESA) concernant la dissémination volontaire des PGM. Elle repose sur l'analyse des données soumises par les déposants de dossiers et de la littérature scientifique, à l'aune de l'expertise pluridisciplinaire des membres du CS.

2.2. Points positifs

Récemment sollicitées dans la perspective d'une amélioration de la qualité des avis rendus par le Comité scientifique, les autorités compétentes (DGPR et DGAL¹³) ont jugé que l'analyse des risques par le CS est globalement satisfaisante, éclairante et d'un bon niveau scientifique.

Le fonctionnement actuel du CS lui permet de remplir sa mission de manière appropriée. Les trente-neuf membres du comité représentent chacun une expertise particulière, depuis le génie génétique jusqu'aux sciences environnementales ; ils sont tous animés par la même éthique du chercheur et travaillent selon une même démarche analytique. Les débats, pluridisciplinaires et contradictoires, sont à la fois libres et sereins.

L'indépendance et l'impartialité des experts du CS, conditions d'une expertise de qualité, sont attestées par une déclaration annuelle d'intérêts et une vérification systématique d'absence de conflit d'intérêt pour chaque dossier analysé.

2.3. Améliorations en cours

Quatre axes sont actuellement abordés au sein du Comité scientifique, dans une démarche interne d'amélioration du processus d'expertise collective.

Ils portent d'abord sur la gestion d'une lourde charge de travail, que les membres du CS et du secrétariat doivent assurer dans des conditions de délais très contraints (notamment du fait de l'articulation requise avec les travaux du CEES) et de moyens humains limités. Le recours plus fréquent à des experts externes permettra de réduire la surcharge de travail de certains membres du CS dont l'expertise est particulièrement sollicitée. Il permettra également d'augmenter l'étendue de l'expertise du CS (un vivier d'experts externes est en

¹³ Direction générale de la prévention des risques et Direction générale de l'alimentation.

cours de constitution). Le secrétariat cherche également à recruter un nouveau personnel scientifique.

Ils concernent ensuite le processus de traitement des dossiers et d'élaboration des avis. On notera sur ce point :

- le projet de « dématérialisation » des dossiers relatifs à l'utilisation confinée d'OGM, jusque-là soumis et traités sous format papier ; l'expertise du CS a été sollicitée pour la construction de la partie scientifique des dossiers informatisés qui seront déposés sur le site du ministère de la recherche ;
- un soutien plus ferme aux experts (meilleur cadrage des rapports d'expertise par discipline, constitution de fiches thématiques concernant les thèmes de fond les plus fréquemment abordés, développement d'une base de données scientifiques partagées).

Un troisième axe d'amélioration concerne la lisibilité du caractère contradictoire de l'analyse. Les modalités d'élaboration des avis ont été clarifiées à ce propos : si les avis du CS favorisent la recherche d'un consensus, ils contiennent l'exposé de différences d'interprétation, voire, sur la base d'un argumentaire scientifique, la rédaction d'une position divergente en annexe de l'avis.

Enfin, le CS travaille à l'articulation de son évaluation avec celle de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses). En effet, les périmètres d'analyse sur le volet sanitaire se chevauchent. L'évaluation de l'impact sanitaire des OGM par le Comité scientifique est jugée "nécessaire" par la DGPR mais "pas indispensable" par la DGAL ; les deux Directions s'accordent sur le besoin d'une forme de coopération à mettre en place entre le HCB et l'Anses. La Direction générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes (DGCCRF) indique quant à elle qu'elle « ne serait pas opposée à un retour à la répartition des tâches » comme c'était le cas pour la CGB, laquelle « ne traitait plus cet aspect et s'en remettait à l'expertise de l'AFSSA ». Notons que l'évaluation des risques sanitaires par le CS est prévue par la loi de 2008 et par ailleurs très attendue par les membres du CEES.

3°) La contribution du Comité économique, éthique et social à l'évaluation des impacts socio-économiques

3.1. Méthode de travail adoptée

De son côté, dans l'imprécision des textes, le CEES s'est donné pour mission d'évaluer les impacts économiques, éthiques et sociaux du recours (ou du non-recours) aux biotechnologies. A cet effet, il a appuyé sa démarche sur les quatre piliers suivants.

- L'approche au cas par cas des dossiers qui lui sont soumis : prévue par la loi du 25 juin 2008, elle est indispensable pour dépasser tout jugement général sur les

biotechnologies et, à partir de l'étude concrète de dossiers, réfléchir par type d'OGM et d'applications.

- La production de grilles d'analyse qui définissent, par type de dossiers (essai, importation, mise en culture, etc.), les questions qui doivent être instruites au titre de l'évaluation économique, éthique et sociale (impact sur les pratiques culturelles, les exploitations, les filières, l'économie nationale, etc. ; sur le plan éthique, cette analyse vise à expliciter et concilier des visions et intérêts différents ; elle vise aussi à apprécier l'acceptabilité des risques potentiels mis en reliefs par le CS)¹⁴.
- Le recueil de données : il est apparu nécessaire, pour renseigner et objectiver le débat, de recueillir des données non seulement sur les OGM, mais aussi sur les modifications que leur utilisation peut entraîner sur les pratiques agricoles et les filières. Ces données, apportées par certains membres du CEES, sont également recherchées auprès d'experts extérieurs, notamment auprès de l'INRA et des instituts techniques, par le biais d'études thématiques au long cours (impact de l'adoption d'OGM sur les exploitations et sur les filières, sur l'économie nationale ; comparaison des itinéraires de culture avec ou sans OGM)¹⁵.
- Les auto-saisines : le prisme de l'analyse au cas par cas ne permettant pas d'aborder correctement certaines questions de portée générale relatives aux biotechnologies, le CEES travaille ces questions par le biais d'auto-saisines (l'une est achevée - « coexistence des productions OGM et non OGM » -, une autre en cours - « biotechnologies agricoles et propriété industrielle »).

3.2. Deux points positifs : la place à part entière ménagée à la réflexion socio-économique et éthique ; l'association des parties prenantes à cette réflexion

Deux points positifs sont clairement ressortis des auditions conduites.

En premier lieu, un très large accord s'est dégagé quant à l'intérêt propre du CEES. Si l'évaluation des impacts écologiques et sanitaires des OGM est indispensable, elle doit, aux dires de toutes les personnes auditionnées, être accompagnée d'une réflexion plus large destinée à prendre en compte toutes les facettes de la question OGM. Chacun insiste ainsi sur le fait que l'existence du CEES permet, au-delà des risques des OGM, d'en apprécier de façon contradictoire « l'intérêt sociétal », aspect qui n'avait jamais pu être abordé jusqu'ici dans le cadre de la CGB.

¹⁴ Ces grilles sont disponibles sur <http://www.hautconseildesbiotechnologies.fr/spip.php?rubrique20>

¹⁵ Le secrétariat du HCB tient à remercier les coordinateurs de ces études : Dominique Bureau, Stéphane Lemarié et Louis-Georges Soler ainsi que l'ensemble de leurs collaborateurs - chercheurs et professionnels - pour les travaux réalisés.

Les travaux entrepris à travers les auto-saisines sont ici cités au premier chef comme permettant de poser et clarifier des questions d'importance (négociation des distances d'isolement entre champs, attribution des coûts de la coexistence, mesure des risques de blocage de l'innovation par les brevets portant sur des inventions biotechnologiques, appréciation du risque de contrefaçon par les agriculteurs conventionnels ou « bio » dont la production contiendrait des OGM brevetés, etc.), même si quelques membres du CEES apportent ici un bémol. Certains estiment ainsi que le Comité pourrait, par le biais de ces auto-saisines, outrepasser son mandat, notamment en s'emparant de questions censées relever du CS. D'autres considèrent par ailleurs que les auto-saisines ne suffisent pas à poser dans leur entièreté les interrogations éthiques et qu'il conviendrait alors de créer une nouvelle instance qui, en lien avec l'ensemble des instances d'évaluation scientifique (HCB, Anses, etc.), serait consacrée aux questions éthiques générales que pose le développement des technologies modernes. Sur ce dernier point, on constatera en effet que la réflexion autour d'une éthique générale gouvernant les choix technologiques est aujourd'hui morcelée entre de multiples institutions et qu'elle gagnerait à être organisée au sein d'une instance dédiée.

En second lieu, les auditions ont confirmé un intérêt marqué pour la contribution des parties prenantes à l'analyse des impacts socio-économiques et à la réflexion éthique. Chacun s'accorde en effet à considérer que professionnels de l'agriculture et de l'industrie, associations et autres parties prenantes disposent de connaissances qui reposent notamment sur une expérience de terrain et qui, bien que non destinées à publication scientifique, contribuent à enrichir la réflexion socio-économique et éthique. Comme le confirment les personnalités qualifiées du CEES, les parties prenantes apportent en effet des questionnements et des données qui n'auraient pas été soulevés sans leur participation au CEES.

3.3. Une limite : un bilan perfectible quant à la clarification des risques et bénéfices des OGM

Si l'intérêt d'une réflexion socio-économique et éthique associant les parties prenantes fait consensus, de nombreuses personnes auditionnées déplorent les limites des recommandations du CEES quant à l'évaluation socio-économique. Elles regrettent que ces recommandations ne permettent guère de clarifier les avantages et les inconvénients des OGM. C'est aussi le cas des autorités compétentes (DGPR et DGAL) qui, tout en notant qu'une évaluation socio-économique ne peut conduire mécaniquement à trancher la question des risques et bénéfices, souhaiteraient disposer d'éléments d'information plus riches (chiffres, scénarios, tendances et éventuellement modèles) pour mieux informer leurs choix. En l'état, il est admis que les recommandations du CEES apportent des éléments de compréhension et de contexte, en replaçant les dossiers instruits dans leur cadre socio-économique (par exemple les enjeux de l'importation du soja génétiquement modifié pour l'élevage français, l'intérêt limité des acteurs français de l'amidonnerie pour la pomme de

terre Amflora, etc.). Mais elles comportent peu de données chiffrées et ne se livrent guère à un exercice de prospective ou à la formulation de scénarios.

Plusieurs raisons expliquent cette situation.

La première relève de la méthode. Elle tient au caractère flou et embryonnaire de la notion d'évaluation socio-économique des OGM. Autant le CS est en position d'effectuer une analyse classique de risques, appuyée par des lignes directrices détaillées élaborées notamment par l'AESA, autant rien de tel n'existe pour l'analyse économique et sociale puisque légalement, celle-ci reste encore en dehors du spectre de l'évaluation telle que l'entend le droit de l'Union européenne. Parallèlement, les expériences et cadrages préexistants en la matière (dans d'autres champs - médicaments, substances chimiques, etc. - ou dans d'autres pays - Norvège, Pays-Bas notamment) ne sont pas facilement extrapolables aux biotechnologies ou sont loin de constituer des solutions immédiatement reproductibles. Différents pays dans le monde cherchent en ce moment même à structurer l'expertise socio-économique. Cette absence de cadrage préalable ajoute à la difficulté de la tâche assumée par le CEES.

Une deuxième raison tient aux limites des données disponibles pour documenter les aspects socio-économiques. D'une part, elles sont le plus souvent inexistantes dans les dossiers des pétitionnaires ; elles doivent donc être recueillies et mobilisées par le CEES lui-même ou *via* des experts, exercice d'autant plus lourd que le CEES a choisi de donner à sa réflexion un cadrage large (comparaison des avantages et inconvénients des OGM avec les apparentés conventionnels et « bio » ; éventuels « effets de systèmes » liés à la culture de PGM, etc.) qui complique notablement une instruction approfondie de l'ensemble des points. D'autre part, si les données sont pléthoriques sur certains points, elles sont sur d'autres éléments lacunaires, incertaines ou contestées. En l'état, il apparaît donc difficile de compter sur l'évaluation pour « trancher » la question des avantages et inconvénients des OGM, d'autant que la définition même de ces notions peut varier sensiblement selon les parties prenantes concernées, en particulier selon le type d'agriculture qu'elles appellent de leurs vœux.

Enfin, la faiblesse de l'évaluation conduite par le CEES tient à une raison d'ordre structurel. Seules trois personnalités qualifiées - pour leurs compétences en droit, en sociologie et en économie - siègent au CEES. Ces expertises se trouvent également au CS mais sur le plan des évaluations socio-économiques, les interactions ont été relativement limitées entre les deux comités. Dès la publication du premier rapport d'activité, l'équipe dirigeante du HCB observait qu'on ne pouvait pas attendre d'une instance qui n'est pas un comité d'experts d'assumer correctement une évaluation au sens classique du terme et qu'à

cet égard, il manquait des compétences, voire un maillon au HCB. Le rapport rendu par l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) en 2011 souligne cette même réalité¹⁶.

Dans ces conditions et au vu des moyens humains dont dispose par ailleurs le HCB pour appuyer l'instruction de nombreux dossiers, le plus souvent dans l'urgence, il n'est guère étonnant que le CEES n'ait pas encore produit un éclairage plus documenté sur les risques et bénéfiques des PGM.

Nombreuses sont donc les personnes auditionnées qui invitent à renforcer l'évaluation socio-économique du HCB, quand bien même on ne peut en attendre qu'elle conduise à l'épuisement des débats, surtout en l'absence de pratiques réelles à observer en France (mises en culture, impacts effectifs sur les filières compte tenu des règles de coexistence et d'allocation des coûts, etc.). Elles notent que cette analyse devrait être pilotée et documentée avec la même rigueur méthodologique que pour les aspects environnementaux et sanitaires, même si les disciplines et les experts concernés sont différents.

4°) Interactions entre CS et CEES

4.1. Modes d'interaction

Parce que leur vocation et leur méthode de travail sont distinctes, CS et CEES ont été conçus par le législateur comme séparés. Parmi les personnes auditionnées, aucune ne remet en cause cette séparation, mais toutes sont favorables à ce que les deux comités ne soient pas étanches, la question des applications des biotechnologies constituant une question de société.

Dans cette logique, le décret du 5 décembre 2008 a prévu un système de questions-réponses du CEES au CS : les membres du CEES, munis de l'avis du CS avant l'instruction des dossiers, peuvent adresser par écrit des questions au CS, qui lui répond également par écrit ; ils peuvent aussi inviter le président et un membre du CS. Dans ce cadre, le HCB a travaillé à nouer des relations plus étroites entre les deux comités. Des groupes de travail communs ont été mis en place pour ce qui concerne les saisines ou auto-saisines « larges » (dossiers « sans OGM » ou « coexistence »). Des journées de réflexion communes ont également été organisées (nouvelles technologies de modification génétique, OGM et toxicologie, OGM et emploi d'herbicides, éthique et biotechnologies, etc.).

4.2. Un mode de dialogue nouveau entre science et société

De l'avis de tous, cette amorce de dialogue « en continu » entre CS et CEES est une première au sein d'une instance d'évaluation. Elle présente un double intérêt.

D'abord, le dialogue contribue au « désenclavement » de l'expertise, permet de jeter des ponts entre les scientifiques et les parties prenantes, les secondes pouvant faire part aux

¹⁶ IGAS, L'expertise sanitaire, par Françoise BAS-THERON, Christine DANIEL, Nicolas DURAND, Paris, 2011.

premiers des questionnements qui animent la société et les acteurs économiques à propos des PGM. Chacun convient de l'utilité de la procédure : à ce jour, pour chaque dossier de PGM, le CEES a posé des questions auxquelles le CS a systématiquement répondu ; par ailleurs, le CEES a souvent sollicité la présence, lors de ses séances, d'experts du CS.

Ensuite, sans conduire à une doctrine commune des deux comités, ce dialogue permet au moins de développer une compréhension et un langage communs. Ainsi ont été progressivement désamorcés de « faux problèmes » ou au contraire identifiées des questions jusqu'ici peu explorées (effets de système des OGM tolérants à un herbicide total), première étape d'un débat nouveau entre science et société. Convaincus de l'utilité de tels échanges, de nombreux membres du HCB ont indiqué souhaiter davantage d'interactions entre CS et CEES, par l'instauration de réunions communes ou de groupes de travail transversaux.

4.3. Une source de tensions au sein du HCB

Si la quasi-totalité des personnes auditionnées considère indispensables les échanges entre les deux comités, chacun observe que la pratique des questions-réponses engendre aussi des tensions, d'autant qu'elle est dissymétrique, seul le CEES pouvant théoriquement interroger le CS. Défiant un certain nombre d'habitudes, elle serait aussi au centre de jeux d'acteurs ambigus. Selon plusieurs observateurs, certaines parties prenantes tenteraient ainsi de se positionner en scientifiques voire en « procureurs » et de dévoyer le système en cherchant moins à échanger qu'à fragiliser les avis du CS.

Au final, une majorité des membres - parties prenantes comme scientifiques - considère l'approfondissement des relations entre les deux comités comme un point essentiel. Malgré les tensions, nul ne suggère de revenir sur le principe d'un dialogue. L'existence de deux comités séparés mais qui travaillent de concert apparaît comme la solution la plus pertinente et comme une condition indispensable du bon fonctionnement de l'institution, même si l'exercice, qui rompt avec des pratiques établies de longue date dans les comités d'experts, doit être conduit avec doigté et pragmatisme.

Conclusion d'étape

S'agissant de l'évaluation des impacts des biotechnologies, la contribution du HCB est positive. Le bilan fait toutefois apparaître la lourdeur de la charge qui incombe au HCB, le besoin de soutien affirmé du secrétariat envers les membres, ainsi qu'un résultat perfectible s'agissant des connaissances socio-économiques *in fine* apportées.

B - La contribution du HCB à un débat démocratique sur les biotechnologies

Un deuxième objectif assigné au HCB consiste, dans la lignée des conclusions du Grenelle de l'environnement, à instruire le « dossier OGM » avec l'ensemble des représentants de la société civile et des parties prenantes concernées, dans une perspective de débat démocratique. Des attentes fortes ont été formulées sur ce plan, mais aussi des espoirs déçus, comme en témoignent un certain nombre de prises de position publiques exprimées notamment par des parlementaires et par les organisations démissionnaires. Il en ressort que le CEES, auquel incombe au premier chef la contribution au débat démocratique, ne serait pas parvenu à concilier les points de vue. Il serait incapable d'aboutir au consensus, voire de « réconcilier science et société »¹⁷. Les échanges au sein de ce comité n'auraient rien d'un débat et se réduiraient à la confrontation largement stérile d'idéologies déjà arrêtées. La composition du CEES, qui serait trop favorable à des organisations rétives aux OGM, serait largement à l'origine de cette situation.

Avant de faire la part des choses aussi objectivement que possible, il faut exposer brièvement la manière dont le débat entre parties prenantes a été conduit au sein du CEES.

1°) Les modalités du débat au CEES

Le CEES est composé d'acteurs représentant l'ensemble des sensibilités qui s'expriment dans le champ des OGM et qui, avant d'être regroupés au sein du HCB, ne dialoguaient guère, voire pour certains étaient en conflit ouvert. Il s'est dès lors agi d'organiser et de cadrer le débat. Plusieurs règles ont été posées à cet effet. Elles sont guidées par un double souci, le contradictoire et la recherche de convergences.

En pratique, l'instruction des saisines est réalisée par deux rapporteurs de sensibilité différente (ou par un groupe de travail équilibré lorsqu'il s'agit de saisines plus larges ou d'auto-saisines). Les rapports sont ensuite débattus en séance, dans la perspective d'identifier des terrains d'entente. Les trois personnalités qualifiées jouent à cet égard un rôle important. Chacun est invité à justifier ses arguments. Un projet de recommandation est enfin proposé par le secrétariat du HCB, puis amendé par les membres. La recommandation expose les questions jugées capitales pour la décision publique, les données socio-économiques existantes, les positions qui traversent le comité, les points de convergence et de désaccord entre les membres. Présentée comme une instruction du dossier, elle ne fait pas l'objet d'un vote. Elle est entérinée par les membres et éventuellement assortie de positions divergentes qui permettent à ces derniers d'explicitier plus avant leur position.

¹⁷ A. Herth et G. Peiro, Rapport d'information de la Commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale sur le contrôle de l'application de la loi n° 2008-595 du 25 juin 2008 relative aux OGM, 2010.

Ces procédures participent de la mise en œuvre d'une éthique du débat : les paroles diverses sont respectées dans ce qu'elles ont d'irréductible, soit pour des raisons de valeur, soit pour des raisons d'intérêt ; dans la conduite des débats, des points de convergence pragmatiques sont systématiquement recherchés ; une préférence pour le consensus est exprimée mais celle-ci s'exerce de manière à ce que les accords soient librement et consciemment acceptés.

Sur la base de cette pratique et au vu des auditions menées, le CEES apparaît comme un outil utile, même lorsque le débat n'aboutit pas au consensus. Les critiques dont il fait l'objet illustrent essentiellement une incompréhension ou une interprétation irréaliste de la mission qui lui est assignée.

2°) Apports et faux problèmes : le débat au CEES, réel et utile, même en l'absence de consensus

Tout d'abord, un accord quasi général se dessine quant au caractère indispensable d'un débat pérenne entre parties prenantes au sein d'une instance indépendante comme le HCB. Les personnes interrogées rappellent, tout comme l'avait noté de son côté le rapport de l'IGAS, que cette ouverture accrue de l'expertise, cette articulation avec les préoccupations de la société constituent des tendances fortes pour bien des agences d'évaluation. Elles insistent en outre sur le fait que le CEES constitue l'un des rares lieux où une pluralité d'acteurs (syndicats, associations, représentants des collectivités territoriales, etc.) se rencontrent et sont susceptibles de confronter leurs points de vue et d'échanger. L'exercice est certes ambitieux et délicat ; le débat peut être vigoureux, parfois âpre, même si l'on est loin de la « guerre de tranchée » parfois évoquée par certains. Mais chacun convient de ce que l'on ne pouvait s'attendre qu'à pareilles pratiques vu la composition du comité et du caractère profondément conflictuel des questions en discussion.

Ensuite, le fait que le CEES ne soit pas parvenu à une unité de vue sur la question des PGM appelle deux observations. D'une part, on rappellera que le débat a bel et bien révélé des consensus ou éléments de convergences, voire mené à des idées innovantes bâties par l'ensemble des membres. S'agissant des dossiers de PGM, les plus controversés, on se reportera ainsi aux recommandations relatives à des PGM tolérantes à un herbicide total - qui appellent à la mise en place d'un « plan de gestion » de ces PGM - ou à la recommandation relative à la coexistence - qui pointe, entre autres, la nécessité de régler la question de l'allocation des coûts de la coexistence ou celle de la contrefaçon en cas de présence d'OGM brevetés dans des productions non OGM. D'autre part, vu la diversité des membres du CEES et des intérêts dont ils sont porteurs, le consensus global constitue, aux yeux de tous, une perspective peu envisageable en l'état actuel des opinions¹⁸. On peut

¹⁸ Dans son rapport « Consulter autrement, participer effectivement », le Conseil d'Etat souligne que le consensus, dans un contexte de concertation, s'avère souvent « introuvable ou factice ». Conseil d'État, (2011),

comprendre que cette situation soit décevante pour certains membres qui souhaiteraient rallier à leur point de vue le comité tout entier. On peut comprendre aussi que ces mêmes membres en viennent du coup à s'interroger sur la pertinence d'un exercice contraignant qui s'est jusqu'ici révélé peu susceptible de faire notablement « bouger les lignes ». Mais dans ce domaine si fortement conflictuel depuis près de 20 ans, on ne peut guère attendre de 3 ans de débats qu'ils conduisent à un *Pax Romana*, fussent-ils menés au sein d'un « Haut » Conseil. D'autant que, contrairement à nombre de comités consultatifs, dont les membres partagent un certain *affectio societatis*¹⁹ les conduisant à rechercher une direction commune, le CEES est traversé par des oppositions radicales qui, en l'état, rendent peu réaliste toute perspective de consensus global. Chacun est dès lors conscient de ce que le débat, s'il doit bel et bien avoir pour horizon la recherche de consensus, ne peut pour autant artificiellement aligner les positions (même s'il faut veiller à ce que les chances de convergence ne soient pas obérées par l'annonce *a priori* d'une impossibilité du consensus). Cela n'enlève rien à son utilité : la tenue d'un débat où les questions sont mises sur la table, où les points de vue de chacun sont accessibles aux décisionnaires et à nos concitoyens, constitue, en soi, un socle important pour la compréhension et l'acceptation sociétale des décisions qui sont à prendre en la matière.

Concernant enfin de la composition du CEES, il faut rappeler l'esprit dans lequel les parlementaires ont composé ce comité. Elle ne relève ni d'un mécanisme démocratique au sens strict (de type « vote ») ni d'un souhait de représentation proportionnée au poids économique ou au nombre d'adhérents dont peuvent se prévaloir les différentes organisations. C'est en premier lieu la perspective d'une représentation de la pluralité des intérêts, des points de vue et des savoirs (professionnels et académiques) qui a guidé la composition du comité. A l'aune de cet étalon, l'équilibre interne du CEES apparaît globalement adéquat. Aucun des acteurs rencontrés ne suggère du reste de refonte radicale de la liste des organisations présentes, même si quelques suggestions ont été formulées quant à une meilleure représentation de certains segments des filières agricoles et agro-alimentaires (agriculture conventionnelle de terrain, multiplicateurs de semences - confrontés à des formes d'organisation de l'espace agricole comparables à celles prônées dans le cadre de la coexistence -, organismes stockeurs ou opérateurs du commerce de matière première pour la nutrition animale).

S'agissant toujours de la composition du CEES, on notera que certains soulèvent les difficultés liées à la vice-présidence de ce comité, dont les textes prévoient qu'elle est assurée par un membre du comité, élu par ce dernier à la majorité absolue. Le CEES étant composé essentiellement de parties prenantes, l'élection a toutes les chances de conduire à porter à la vice-présidence le représentant d'un « intérêt », ce qui présente une double

« Rapport public 2011. *Consulter autrement, participer effectivement* », Rapport adopté par l'assemblée générale du Conseil d'État le 12 mai 2011.

¹⁹ L'*affectio societatis* désigne la volonté commune à plusieurs personnes physiques ou morales de s'associer, au moins d'aller dans une même direction.

difficulté : le clivage entre les membres, certains ayant le sentiment d'être gagnants, d'autres perdants ; l'inconfort du vice-président, quel que soit l'intérêt qu'il représente, à trouver le bon équilibre entre son rôle de membre, défenseur d'un intérêt donné, et son rôle de vice-président, qui appelle par principe le respect de la neutralité.

En résumé, le débat au CEES apparaît réel, légitime et indispensable, même s'il n'aboutit pas à modifier notablement les positions des membres. Les difficultés se situent ailleurs, dans trois éléments corrélés.

3°) Les véritables points faibles : sensibilité du HCB aux arènes externes ; variété des attentes ; diversité des engagements

D'une part, le débat au CEES souffre de sa sensibilité aux conflits qui ont lieu à l'extérieur du HCB, ou à la manière dont certaines parties prenantes prennent position sur le sujet des OGM dans des arènes militantes ou professionnelles. Certains membres mettent ainsi l'accent sur le fait que les avancées et convergences obtenues en séance ne sont généralement pas relayées en dehors du HCB ; quels que soient les éléments de convergence identifiés dans les recommandations, certaines organisations en reviennent en effet ultérieurement à leur communication et positionnement habituels en matière d'OGM, ce qui peut être source de frustrations et de tensions au sein du comité. C'est surtout la destruction de l'essai de vigne transgénique qui est fustigée par les membres démissionnaires qui posent la question de la participation au CEES de membres soutenant ce type d'actions illégales, au moins des conditions de cette participation. Les démissionnaires déplorent ainsi que le débat au CEES ne puisse être l'occasion d'une trêve, particulièrement lorsqu'il a conduit à une large convergence, comme ce fut le cas pour l'essai de Colmar. Si l'on peut les rejoindre sur ce dernier point, on notera que c'est en connaissance de cause que le Gouvernement a nommé au CEES des membres soutenant des actions illégales. Il n'appartient pas au HCB de revenir sur ce choix dont on notera du reste la pertinence dans une perspective de débat contradictoire. Il n'en reste pas moins que, par hypothèse, cette situation ne facilite pas un fonctionnement serein du comité.

D'autre part, le CEES souffre de l'absence de vision claire et partagée de sa mission. Deux cultures coexistent en effet au sein du comité. D'un côté, une culture de la négociation et du compromis, portée principalement par des organisations professionnelles traditionnellement associées à la cogestion, en partenariat avec l'Etat, de questions économiques et/ou sectorielles. De l'autre, une culture de la concertation et du débat, principalement portée par des associations, plus habituées à un rôle consultatif et à l'exercice du débat contradictoire. Il découle de ce clivage un réel malentendu quant au rôle du débat au sein du CEES. Pour certains, la mise en débat des questions relatives aux PGM doit relever d'une négociation et de la formulation d'un accord ou d'un *modus vivendi* entre parties prenantes. Pour d'autres, elle relève d'un exercice de concertation et d'explicitation

des points de vue. Selon que l'on se place dans l'une ou l'autre de ces deux configurations, le débat au CEES sera bien entendu considéré comme plus ou moins satisfaisant²⁰.

Enfin, conséquence probable des points précédents, le CEES pâtit d'un déséquilibre notable de présence et d'investissement. Ainsi, hormis quelques-uns, les élus sont généralement absents. Les représentants d'associations, habitués au débat, travaillent quant à eux minutieusement les dossiers et, ce faisant, emportent le plus souvent l'assentiment des membres qui n'ont pas de position préétablie. Les représentants professionnels, moins habitués au contradictoire, sont généralement moins assidus et tendent à estimer que si le rôle du CEES n'est pas de parvenir à un accord, le débat constitue une perte de temps.

Conclusion d'étape

Deux points émergent de cet ensemble : chacun reconnaît la qualité de la contribution du HCB à un débat démocratique sur les biotechnologies, dès l'instant que l'on n'attend pas du CEES plus que ce qu'il peut raisonnablement apporter ; mais ce sont précisément les ambitions irréalistes que certains politiques ou membres nourrissent à cet égard qui compliquent la mission du CEES.

C - La contribution du HCB à la prise de décisions publiques informées et partagées

Sur un plan plus pragmatique, il convient enfin d'évaluer la contribution du HCB à la prise de décisions publiques informées et partagées.

1°) De nombreux avis ayant conduit à de nombreuses décisions

En première analyse, cette contribution apparaît largement positive.

Le HCB a été de multiples fois saisi pour avis par le Gouvernement, tant pour ce qui concerne des demandes d'utilisation confinée, de dissémination volontaire ou de mise sur le marché d'OGM, que pour ce qui concerne l'élaboration de textes d'application de la loi du 25 juin 2008. Le HCB a par ailleurs contribué de façon significative à l'élaboration ou à l'amélioration des lignes directrices de l'AESA pour l'évaluation des risques

²⁰ Dans son rapport « Consulter autrement, participer effectivement », le Conseil d'Etat souligne que « la négociation recherche le compromis qui permet de construire un accord que des parties ont intérêt à bâtir alors que leurs points de vue divergent (...). Une procédure de négociation reconnaît aux partenaires la faculté de participer activement à la prise de décision, voire à la formulation de politiques publiques », tandis que « la concertation recherche des points de consensus ». Conseil d'Etat, (2011), « Rapport public 2011. *Consulter autrement, participer effectivement.* », Rapport adopté par l'assemblée générale du Conseil d'Etat le 12 mai 2011.

environnementaux et sanitaires des OGM et à l'évolution de la législation européenne relative aux OGM à travers des commentaires envoyés à la Commission européenne.

Si l'on exclut les plus de 3000 avis de classement rendus par le CS sur les dossiers d'utilisation confinée d'OGM, le HCB a ainsi rendu 62 avis entre mai 2009 et décembre 2011 : 25 concernant la dissémination à titre expérimental, la culture ou l'importation de PGM ; 18 concernant des dossiers biomédicaux (essais de thérapie génique, essais de médicaments vétérinaires) ; 6 relatifs à la mise en œuvre du cadre juridique relatif aux OGM ; 9 relatifs à la législation européenne, ; 1 en réponse à une saisine parlementaire et 3 concernant l'habilitation d'agents du ministère de l'agriculture.²¹

Sur cette base, des décisions ont été adoptées par le Gouvernement, attendues pour certaines d'entre elles depuis longtemps (étiquetage « sans OGM », coexistence, etc.). Les autorités compétentes précisent avoir pris en compte les avis du HCB pour déterminer leur position de vote au niveau européen et pour trancher au niveau français des questions aussi diverses que la prolongation d'un essai en champ, la mise en culture de PGM, l'habilitation d'agents pour le contrôle²² ou la mise en œuvre, par voie réglementaire, de la loi du 25 juin 2008 (dont tous les textes d'application requérant l'avis préalable du HCB sont maintenant adoptés). De ce point de vue, on ne peut que noter l'apport positif du HCB à la consolidation d'un contexte politique et réglementaire passablement instable.

Enfin, les auditions ont mis en relief le fait que les travaux du HCB ont permis de circonscrire et d'approfondir une série de questions d'intérêt pour la décision publique (modalités d'organisation sur le terrain de la coexistence, partage des coûts de la coexistence, mesures d'accompagnement des éventuelles mises en culture de PGM tolérantes aux herbicides, etc.).

2°) Des éclairages pertinents ?

En seconde analyse, il faut toutefois s'interroger sur l'aptitude des avis du HCB à éclairer correctement le Gouvernement et à faciliter la prise de décision. En effet, quelques membres démissionnaires du HCB ont critiqué le fait que les avis, plus précisément les recommandations du CEES, adoptées sans vote et procédant à leurs yeux d'une simple juxtaposition de points de vue épars, seraient inutiles puisque inaptes à orienter le décideur dans une direction précise. Après en avoir rappelé le mode de construction et d'adoption, c'est donc un point de vue plus qualitatif sur l'utilité de ces avis pour le décideur qu'il convient à présent d'adopter.

²¹ On se reportera au dernier rapport d'activité du HCB.

²² Recherche et constatation des infractions aux dispositions relatives à la dissémination volontaire d'OGM.

2.1. Construction et méthode d'adoption des avis

L'avis du CS :

L'avis du CS est essentiellement rédigé à partir de l'examen des dossiers en séance qui consiste en une présentation des rapports d'expertise suivie d'une discussion/débat entre l'ensemble des membres présents. Un projet d'avis est ensuite discuté et amendé par voie électronique. Si le calendrier le permet, l'avis est adopté lors d'une séance suivante.

Les avis du CS relatifs aux dossiers de dissémination volontaire de PGM sont construits selon les lignes directrices de l'AESA et au regard de l'exigence de clarté nécessaire aux membres du CEES et aux Autorités compétentes. Si des risques mineurs (c'est-à-dire *a priori* non suffisamment significatifs pour interdire une autorisation de culture ou d'importation) sont identifiés ou si une incertitude demeure après évaluation, le CS propose des mesures d'accompagnement ou de gestion qui permettraient de réduire la réalisation de ces risques potentiels en cas d'autorisation de la PGM.

Le texte principal de l'avis est résumé dans une synthèse qui couvre l'ensemble des têtes de chapitre de l'avis, tandis que la conclusion de l'avis met en exergue les points que le CS retient plus particulièrement pour éclairer la décision des Autorités compétentes. Cette conclusion n'est toutefois pas écrite sur un mode prescriptif, l'avis du CS visant uniquement à évaluer et qualifier les risques associés au dossier pour éclairer la prise de décision des Autorités compétentes. Les éventuelles positions divergentes figurent en annexe de l'avis. Elles sont rares car les discussions en séance permettent généralement de les intégrer dans une rédaction consensuelle et nuancée de l'avis.

La recommandation du CEES :

Comme l'avis du CS, la recommandation du CEES consiste en une instruction des dossiers. Elle identifie les questions estimées capitales pour la décision publique (y compris l'acceptabilité des risques potentiels identifiés par le CS) ; elle synthétise les points de vue et arguments des parties prenantes dans leur pluralité ; elle analyse ces arguments au regard des données socio-économiques dont dispose le CEES ; elle rend compte des consensus ou convergences apparus à l'issue du débat ; elle explicite les divergences irréductibles en l'état ; elle est ouverte aux positions divergentes, lesquelles permettent aux organisations qui, au final, ne se retrouveraient pas dans le texte produit, de préciser leur point de vue.

L'avis du HCB :

Au bout du compte, l'avis du HCB est la somme de l'avis du CS et de la recommandation du CEES. Les deux documents sont transmis dans le même temps au décideur. Le choix a été opéré depuis l'origine par les présidents du HCB de ne pas en tirer un avis unique : la synthèse de deux textes procédant en effet de légitimités différentes n'est pas souhaitable ; les exigences du droit européen conduisent par ailleurs à ne pas « mélanger les genres ».

Pour assurer néanmoins une bonne lisibilité des avis, ces derniers seront désormais de plus en plus systématiquement accompagnés d'un résumé rédigé par le président avec l'appui des présidents du CS et du CEES.

2.2. Contribution des avis du CS à l'éclairage de la décision

La contribution des avis du Comité scientifique a été évaluée au moyen d'une consultation des autorités compétentes par le CS, consultation à laquelle la DGPR et la DGAL ont respectivement répondu en décembre 2011 et janvier 2012.

Il en ressort une appréciation globalement positive des avis du CS au regard des attentes de ces Directions, notamment en termes de contribution des avis à l'éclairage de la décision. Plus précisément :

- la perception de la qualité scientifique des avis est satisfaisante ; le niveau de détail convient également aux attentes ;
- la transparence de l'analyse et la clarté de la démarche d'évaluation sont appréciées ;
- la forme et la nature des conclusions découlant de l'ensemble de l'analyse présentée également, même si la DGPR et la DGAL proposent de prêter attention à la cohérence de formulation des conclusions d'un avis à l'autre ;
- la pluralité des domaines abordés et évalués est satisfaisante, la DGAL donnant toutefois une série de conseils pour améliorer l'appréhension par le CS de l'analyse des plans de surveillance post-commercialisation des PGM ;

Un certain nombre de perspectives d'amélioration sont suggérées par les directions générales.

La DGPR invite le CS à élargir ses avis à des questions connexes à celle de la saisine si elles permettent d'éclairer le sujet de manière plus complète ; la DGAL suggère quant à elle de préciser davantage les points relatifs à la coexistence et à la surveillance post-commercialisation ; le CS s'est saisi de ces points.

La DGAL suggère par ailleurs de veiller à l'intelligibilité des avis : accessibilité du résumé pour le grand public ; création d'un glossaire sur le site internet du HCB pour définir les termes scientifiques utilisés dans les avis, etc. ; l'intelligibilité des avis est une préoccupation constante du CS, qui souhaite néanmoins conserver un niveau de rédaction scientifique élevé et rigoureux ; le CS travaille à une meilleure communication de ses avis en général et pourrait envisager de publier des documents à plusieurs niveaux de lecture pour un même avis.

La DGAL souhaiterait en outre une cohérence nette entre les avis concernant les dossiers préalablement à un vote en CPCASA²³ et les commentaires que le CS envoie à

²³ Comité Permanent de la Chaîne Alimentaire et de la Santé Animale, au cours duquel les Etats-membres de l'Union Européenne sont notamment appelés à voter les autorisations de mise sur le marché des PGM.

l'AESA, lors de la phase « amont » de dialogue avec les pétitionnaires ; ces derniers pourraient de plus être enrichis de propositions concrètes, en plus des demandes de précisions et de la formulation de critiques.

2.3. La contribution des recommandations du CEES à l'éclairage de la décision

2.3.1. L'absence de vote et la « juxtaposition des positions », deux faux problèmes.

De son côté, le CEES a interrogé les autorités compétentes et une série de personnalités extérieures sur la pertinence de ses recommandations et leur aptitude à éclairer la décision. Deux faux problèmes sont ressortis de ces consultations : l'absence de vote et la « juxtaposition des positions ».

Les recommandations ne sont pas le résultat d'un vote global, procédure considérée comme inadaptée²⁴ et du reste fort peu utilisée dans les comités consultatifs. Le vote global procède en effet, par une logique arithmétique (tant de voix pour, tant de voix contre), d'une tentative d'emporter une décision (oui ou non à la mise en culture de telle PGM) et conduit au final les membres à revenir mécaniquement à leur opinion première ; il tend également à écraser l'analyse et les arguments venant étayer les positions (et tout particulièrement les positions minoritaires) ; il inscrit en outre les travaux du comité dans une logique gagnants/perdants de nature à diviser davantage des parties prenantes aux sensibilités très différentes ; enfin, il tend à préfigurer la décision politique en assignant un « pouvoir du dernier mot » à un comité pourtant purement consultatif.

Par ailleurs, sans recommander au sens strict du terme, les recommandations du CEES n'en sont pas pour autant une simple juxtaposition de points de vue. Si elles dressent en effet une cartographie des positions, elles ne s'apparentent pas pour autant à un catalogue. Elles font émerger des questionnements, des enjeux et des tendances ; sans nécessairement chercher à comptabiliser les positions, elles mettent en relief les points de consensus, les positions manifestement largement partagées et les divergences irréductibles en l'état (par exemple, la recommandation relative à la coexistence illustre divers consensus - négociation territoriale des distances, conservation des ressources génétiques, etc. - et plusieurs divergences - notamment en ce qui concerne l'allocation des charges financières de la coexistence).

2.3.1. Eclairage et choix politiques

Sur cette base, chacun convient de ce que les recommandations et avis constituent un matériau riche pour les autorités compétentes ; c'est à elles qu'il revient de prendre leurs

²⁴ Le vote global, en faveur ou à l'encontre d'un dossier, a été expérimenté une seule fois, pour le maïs Mon810.

décisions et de les assumer politiquement. Le HCB n'a pas vocation, en effet, à se substituer au décideur en lui suggérant une décision « toute faite », encore moins à lui dicter les choix à opérer, à plus forte raison lorsque ces choix mettent en jeu des questions véritablement politiques comme l'évolution des modèles agricoles.

Interrogées sur ce point, les autorités compétentes ont, de manière générale, souligné l'intérêt que présente pour elles le fait de voir clairement explicités enjeux, convergences et désaccords parmi les parties prenantes du CEES. Elles rappellent que ce n'est pas au CEES de prendre une décision et qu'il n'est dès lors pas besoin de voter ; le principal enjeu est la compréhension fine des arguments et des tendances ; de ce point de vue, les avis sont considérés comme de nature à permettre une décision informée, même si, parmi les autorités compétentes interrogées, l'une (DGCCRF) regrette que les recommandations ne « recommandent » pas une direction suffisamment claire. Les autorités compétentes notent toutefois que les recommandations du CEES gagneraient en lisibilité et faciliteraient davantage la décision si elles s'appuyaient sur une évaluation socio-économique renforcée. Dans cette veine, elles souhaiteraient que les arguments des parties prenantes soient plus finement appréciés au regard des données socio-économiques disponibles et que des éléments de prospective soient proposés.

2.4. Deux axes d'amélioration : l'information du public et la place du HCB dans l'élaboration des politiques publiques

Deux axes d'amélioration apparaissent néanmoins nécessaires.

D'une part, la loi a donné au HCB le pouvoir de conduire des actions d'information se rapportant à ses missions. Ce faisant, elle attend de lui qu'il fournisse une information complète et honnête, source d'un débat public informé. Si les avis du HCB contribuent indéniablement à informer le débat, le Haut Conseil a jusqu'ici négligé de mener une véritable politique d'information. Cette dernière est délicate, notamment parce qu'elle ne doit pas gommer la diversité des points de vue qui se côtoient au sein du HCB. Mais elle est nécessaire et exige un important travail, que le secrétariat du HCB n'a pas en l'état les moyens humains suffisants pour mener à bien.

D'autre part, les travaux du HCB peinent à trouver leur place dans l'élaboration des politiques publiques. Les acteurs interrogés s'accordent pour déplorer le manque de lisibilité de la politique développée ces dernières années, particulièrement concernant les PGM. Quel que soit le message du HCB, ce sont en premier lieu les hésitations gouvernementales qui ont nui à l'objectif assigné au HCB de faire en sorte que des décisions claires et explicitées soient *in fine* adoptées en la matière. Pour les uns, les décisions prises participent d'une « fuite en avant » politique, voire politicienne, au sein de laquelle l'expertise (qu'elle soit sanitaire, environnementale ou économique et sociale) est largement instrumentalisée. Pour les autres, les décisions se font attendre, semblent parfois contradictoires ou sont adoptées sans tenir compte des quelques éléments de consensus obtenus par le HCB. L'absence de

prise en compte de l'avis relatif à la coexistence - dans lequel tous les membres du CS et du CEES ont souligné l'importance d'un dispositif local de concertation, apte à prendre en compte les réalités de terrain - est à ce propos significative. Assurément, les décisions gouvernementales procèdent d'un choix politique autonome qui, juridiquement, n'a pas à être motivé, pas davantage à être justifié devant un organisme consultatif. En l'état, toutefois, les membres du HCB peinent à saisir la cohérence de ces décisions et l'impact de leurs travaux pour les autorités publiques²⁵. Ils ont l'impression de s'épuiser sur des dossiers nombreux pour lesquels « les jeux sont déjà faits ». Il en résulte le sentiment que le HCB est au mieux inutile, au pire un alibi.

Au-delà de la question sensible des PGM, on ajoutera que le HCB s'interroge sur la valeur ajoutée du CEES en ce qui concerne les dossiers d'essais de thérapie génique, son rôle étant dans ce domaine largement redondant par rapport à celui d'autres instances (Comités de protection des personnes et ANMV²⁶).

Conclusion d'étape

Le HCB contribue efficacement à la décision publique, même s'il doit progresser sur les aspects socio-économiques ; il doit aussi renforcer son action d'information du public ; surtout, pour exercer correctement sa mission, il serait plus à l'aise dans le cadre d'une politique gouvernementale claire, cohérente voire explicitée, seule à même de donner du sens aux travaux réalisés par une instance consultative, *a fortiori* lorsqu'elle compte un comité de parties prenantes directement intéressées au contenu de ces décisions.

Conclusion - synthèse :

Au terme de ce bilan, **trois apports du HCB ressortent clairement :**

L'intérêt « démocratique » ou « sociétal » d'une instance alliant évaluation des risques, évaluation des bénéfices et débat de parties prenantes fait consensus. Tous les auditionnés mettent en avant :

- la nécessité de ne pas réduire les OGM aux questions environnementales et sanitaires et d'en analyser tous les aspects par un prisme large ;

²⁵ Vincent Chriqui, Directeur général du Centre d'Analyse Stratégique souligne, dans les conclusions du colloque *Comment débattre des nouvelles technologies*, « qu'une demande (a été) exprimée de manière extrêmement forte tout au long du colloque : l'institution même du débat public n'a (...) de sens que dans la mesure où son initiateur concrétise les échanges qui s'y déroulent ». Centre d'analyse stratégique, (2011), « Actes du colloque 'Comment débattre des nouvelles technologies' », 8 novembre 2011.

²⁶ Agence nationale du médicament vétérinaire.

- même en l'absence de consensus, l'importance d'un débat pérenne entre parties prenantes de toutes sensibilités ;
- l'intérêt de décloisonner l'expertise en organisant une forme de proximité entre scientifiques et société civile, objectif atteint par le HCB même si les interactions doivent être consolidées.

Le HCB a permis l'instauration d'un véritable débat, fût-il âpre, et l'instruction de questions qui n'avaient jusqu'alors jamais été traitées de façon véritablement contradictoire (coexistence, propriété intellectuelle, etc.) ou pour lesquelles la décision politique se faisait attendre depuis longtemps (étiquetage « sans OGM », coexistence, etc.).

De même, les avis du HCB ont éclairé le processus décisionnel. Les deux comités produisent, chacun dans son domaine de compétences, des analyses aptes à contribuer effectivement à la décision publique. Concernant le CS, cet état de fait est largement souligné par les Autorités compétentes, même si le CS doit continuer à rendre son message plus accessible à des non-spécialistes. Concernant le CEES, les Autorités compétentes rappellent l'intérêt que présente pour elles le fait de voir explicités les enjeux socio-économiques et éthiques des dossiers, les convergences et désaccords parmi les parties prenantes, tout en insistant sur la nécessité d'enrichir l'expertise économique et sociale.

Au regard de ces apports, les difficultés actuellement traversées par le HCB ne peuvent être ramenées à un pur problème de conception ou de fonctionnement de l'institution.

Parallèlement, cinq éléments compliquent la mission du HCB :

- la sensibilité de ses travaux aux enjeux de l'espace militant ou professionnel ;
- la faible lisibilité de la politique gouvernementale, dont il résulte parfois le sentiment que le HCB serait au mieux inutile, au pire un alibi ;
- l'absence de compréhension partagée du rôle du CEES : rôle de négociation d'un projet de décision pour certains, de concertation pour les autres ;
- l'inadéquation entre la composition du CEES et l'impératif d'évaluation socio-économique ; en l'état, le CEES n'est pas correctement outillé pour procéder à une évaluation rigoureuse et informée des aspects socio-économiques, alors même que l'Union Européenne s'apprête à généraliser ce type d'évaluation préalablement à toute décision relative aux PGM ;
- la lourdeur de la charge de travail et le manque de moyens humains pour y faire face, qui ont conduit le HCB à négliger certaines missions, comme l'information du public.

2^{ème} partie : Perspectives

Sur la base de ces éléments de bilan, les propositions d'évolution ci-après sont formulées. Elles visent à satisfaire trois objectifs : la cohérence de l'action du HCB, son efficacité et sa lisibilité.

A - Une charte pour une vision commune du HCB

Quand bien même les membres du HCB n'ont pas la même vision des OGM, leur présence dans cette instance doit répondre à un objectif commun. C'est cet objectif qu'il faut clarifier et réaffirmer afin de poursuivre sur des bases pertinentes, en évitant incompréhensions et rancœurs, dans le but de faciliter la production des avis.

A cet égard, le Gouvernement doit clarifier ses attentes vis-à-vis du HCB.

Parallèlement, l'adoption d'une charte adossée au règlement intérieur devra permettre de clarifier la mission du HCB et les engagements de ses membres, afin de dépasser les malentendus. Elle concernera au minimum les points suivants :

- le rôle de concertation du CEES ;
- les obligations des membres du Haut Conseil : strict respect de la légalité, confidentialité, loyauté et investissement dans les travaux du HCB ;
- l'expression des positions divergentes ;
- les modalités du dialogue entre les deux comités (par exemple, concernant les questions du CS au CEES).

B - Des priorités clairement établies

Même s'il constitue une instance consultative indépendante, le HCB ne peut exercer correctement ses missions que dans le cadre d'une politique gouvernementale claire, permettant d'accroître son utilité et d'éviter tout sentiment d'instrumentalisation.

Pour ce faire, le cadre politique dans lequel évolue le HCB devrait être aussi explicite que possible.

Dans cette même logique, les travaux du HCB doivent être priorisés. En l'état actuel, le HCB est amené à traiter beaucoup de dossiers. Si chacun de ces dossiers doit être évalué par

le CS, certains sont redondants pour le CEES, quand d'autres, faute de temps, ne sont pas suffisamment approfondis par ce dernier. Parallèlement, il apparaît indispensable de travailler en profondeur des questions transversales relatives aux biotechnologies (encadrement des nouvelles technologies de modification génétique, modalité de surveillance et de suivi socio-économique des éventuelles futures mises en culture, etc.), dont l'instruction est essentielle en vue des décisions que seront appelés à prendre les décideurs publics dans les années qui viennent, et qui ne peuvent être correctement instruites sans travail commun entre scientifiques et parties prenantes.

Pour ce faire, il faudra sortir partiellement de la logique de « guichet » qui préside actuellement à l'organisation des travaux du HCB. Ce dernier devra travailler plus étroitement avec les autorités compétentes, en amont des saisines, à la définition d'un programme annuel de travail, de manière à ce que :

- puisse être poursuivie et renforcée la formulation d'avis génériques par le CEES ;
- soient déterminés à intervalle régulier les thématiques ou dossiers prioritaires en vue d'éclairer l'action publique.

C - Une expertise socio-économique consolidée

En complément de l'expertise du CS, il faudra renforcer l'expertise économique et sociale qu'attend le gouvernement en matière d'OGM. Le principe d'une telle expertise pourrait s'imposer rapidement au plan européen. Le HCB doit donc être doté des moyens nécessaires pour documenter davantage ces aspects, sur le fondement d'une méthodologie rigoureuse.

Plusieurs solutions sont envisageables :

- la confier au CS, l'expertise socio-économique relevant d'une démarche scientifique ; le CS devrait alors être doté des moyens nécessaires (très précisément d'experts supplémentaires, ce qui exigerait une modification du décret du 5 décembre 2008) ;
- donner au CEES les moyens de réaliser l'expertise en son sein, par exemple en y nommant de nouvelles personnalités qualifiées (ce qui exigerait une modification du décret du 5 décembre 2008) ;
- mettre en place une entité nouvelle spécifiquement chargée de l'expertise socio-économique. Il pourrait s'agir d'un groupe d'experts externe ou interne au HCB. Il pourrait également s'agir d'un troisième comité institué au sein du HCB. Ce troisième

comité serait chargé de rendre un avis sur les impacts socio-économiques, en parallèle de celui du CS. Le comité de parties prenantes rendrait sa recommandation sur la base de ces deux avis. Contrairement à la mise en place d'un groupe d'experts, l'institution d'un troisième comité exigerait une modification de la loi du 25 juin 2008 ;

- adosser au CEES un groupe d'experts équilibré et pérenne, avec l'aide du Gouvernement. Composé essentiellement d'experts extérieurs, il serait chargé d'épauler le CEES en répondant à ses questions et en lui fournissant des données et des scénarios.

Cette dernière solution, à droit constant, permettrait de satisfaire au mieux deux impératifs : mieux éclairer le Gouvernement par des expertises socio-économiques plus poussées ; valoriser les connaissances et questionnements apportés par les parties prenantes. Ces dernières doivent en effet contribuer à l'expertise, même si des temps distincts doivent organiser son cadrage, sa réalisation et le débat. On insistera en effet sur le fait que quelle que soit l'option privilégiée par le Gouvernement, l'expertise socio-économique devra ménager une large place aux questions des parties prenantes.

D - Une information du public renforcée

Dans un domaine où circulent les informations les plus contradictoires, le HCB doit fournir une information claire, honnête et compréhensible, à destination du public comme des politiques. Il doit sensiblement progresser en la matière.

Des avancées ont déjà été réalisées sur ce plan avec la mise à disposition électronique de fiches thématiques, la traduction en anglais des avis du HCB et la prochaine publication « papier » de certains avis et actes des journées de réflexion. A l'avenir, le HCB devra mobiliser les ressources de son site internet et communiquer davantage au grand public. Des synthèses semestrielles des avis seront en outre désormais rendues publiques sur ce site et envoyées aux parlementaires. La réalisation de cette mission exige des moyens humains renforcés, en particulier un poste de webmaster.

E - De nouvelles modalités de gouvernance du HCB

Pour accompagner ces différentes évolutions, il conviendrait enfin de revoir les modalités de gouvernance du HCB. Deux évolutions apparaissent nécessaires.

- **Une souplesse de fonctionnement accrue assurant au HCB les moyens humains nécessaires à l'accomplissement de ses missions.**

Pour consolider le secrétariat et le gréer convenablement en personnels, il s'agirait de relever le plafond d'emploi du HCB et de donner à ce dernier une autonomie accrue en termes de recrutement de personnels adaptés à ses besoins. Par ailleurs, pour permettre aux deux comités (CS et CEES) de fonctionner correctement avec l'ensemble de leurs membres, il conviendrait de remplacer plus rapidement les sièges devenus vacants suite à des démissions ou empêchements (le remplacement s'opère actuellement par décret, une fois par an au mieux).

- **Une nouvelle architecture pour la Présidence du HCB**

Le HCB est une instance unique et non la simple superposition de deux comités étanches. Pour consolider l'unité du HCB et, du même coup, la cohérence de ses travaux et de ses messages, les interactions seront renforcées entre les deux comités, ce qui doit passer *a minima* par un cadrage commun des travaux et par des auto-saisines communes.

Dans cette même logique, une évolution institutionnelle est souhaitable concernant la présidence et le bureau du HCB. Pour asseoir davantage l'existence propre du HCB au-delà de ses comités, les présidents du CS et du CEES seraient désormais vice-présidents du HCB. Les comités, quant à eux, ne compteraient désormais plus de vice-présidents, ce qui permettrait d'éviter les clivages qu'entraîne leur élection au CEES. En conséquence, le bureau du HCB serait composé du président du HCB, des présidents des deux comités, ainsi que de deux membres du CEES et de deux membres du CS, élus par leur comité respectif. Cette nouvelle architecture exigerait au minimum une modification du décret du 5 décembre 2008.

Annexes

Annexe 1 : Missions du HCB (Article L. 531-3 du Code de l'environnement)

« Le Haut Conseil des biotechnologies a pour missions d'éclairer le Gouvernement sur toutes questions intéressant les OGM ou toute autre biotechnologie et de formuler des avis en matière d'évaluation des risques pour l'environnement et la santé publique que peuvent présenter l'utilisation confinée ou la dissémination volontaire des OGM, ainsi qu'en matière de surveillance biologique du territoire prévue à l'article L. 251-1 du code rural, sans préjudice des compétences exercées par les agences visées aux articles L. 1323-1 et L. 5311-1 du code de la santé publique. Ses avis et recommandations sont rendus publics.

En vue de l'accomplissement de ses missions, le haut conseil :

1° Peut se saisir, d'office, à la demande de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques ou à la demande d'un député ou d'un sénateur, des associations de défense des consommateurs agréées en application de l'article L. 411-1 du code de la consommation, des associations de protection de l'environnement agréées au titre de l'article L. 141-1 du présent code, des associations ayant une activité dans le domaine de la santé et de la prise en charge des malades agréées en application de l'article L. 1114-1 du code de la santé publique, des groupements de salariés et des groupements professionnels concernés, de toute question concernant son domaine de compétence et proposer, en cas de risque, toutes mesures de nature à préserver l'environnement et la santé publique ;

2° Rend un avis sur chaque demande d'agrément ou demande d'autorisation en vue de l'utilisation confinée ou de la dissémination volontaire d'OGM, dans le respect des délais fixés par les dispositions communautaires. Il est informé de chaque déclaration d'utilisation confinée prévue au I de l'article L. 532-3 du présent code. Lorsqu'une demande en vue de la dissémination volontaire d'OGM est susceptible de répondre à un besoin urgent de santé publique, cet avis peut, à la demande du ministre chargé de la santé, faire l'objet d'une procédure d'examen prioritaire ;

3° Procède ou fait procéder à toutes expertises, analyses ou études qu'il juge nécessaires ;

4° Met en œuvre des méthodes d'évaluation des risques pour l'environnement et la santé publique conformes aux dispositions communautaires et aux recommandations internationales en la matière ;

5° Est consulté sur les protocoles et méthodologies d'observation nécessaires à la mise en œuvre de la surveillance biologique du territoire définie à l'article L. 251-1 du code rural, en ce qu'elle concerne les OGM. Il est rendu destinataire du rapport annuel de surveillance visé au même article. Il peut formuler des recommandations ;

6° Peut mener des actions d'information se rapportant à ses missions ;

7° Etablit un rapport annuel d'activité adressé au Gouvernement et au Parlement. Ce rapport est rendu public ».

Annexe 2 : Composition des deux comités du HCB (Articles R. 531-8 et s. du Code de l'environnement)

Le **Comité scientifique du HCB** est composé de quarante membres maximum, y compris son président, dont :

- au moins trois spécialistes en génétique, notamment en génie génétique et en génétique des populations ;
- au moins trois spécialistes en biologie moléculaire ;
- au moins trois spécialistes en microbiologie ;
- au moins dix spécialistes en protection de la santé humaine et animale, notamment en santé publique, en sciences vétérinaires, en toxicologie, en épidémiologie, en allergologie, en pharmacologie, en virologie, en thérapie génique, en entomologie et en recherche biomédicale ;
- au moins trois spécialistes en sciences agronomiques ;
- au moins un spécialiste en statistiques ;
- au moins trois spécialistes en sciences appliquées à l'environnement, notamment en biodiversité, en écologie et en éco toxicologie ;
- un spécialiste en droit ;
- un spécialiste en économie ;
- un spécialiste en sociologie.

La nomination des membres du comité scientifique intervient à l'issue d'une procédure d'appel à candidatures rendue publique par tout moyen, notamment par voie électronique.

Le Comité économique, éthique et social du HCB est composé de :

- 1° Un membre du comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé, désigné par son président ;
- 2° Trois représentants d'associations de protection de l'environnement agréées au titre de l'article L. 141-1, sur proposition de l'association à laquelle ils appartiennent ;
- 3° Deux représentants d'associations de défense des consommateurs agréées en application de l'article L. 411-1 du code de la consommation, sur proposition de l'association à laquelle ils appartiennent ;
- 4° Un représentant du Haut Conseil de la santé publique, désigné par son président ;
- 5° Un représentant des associations ou unions d'associations agréées en application de l'article L. 1114-1 du code de la santé publique représentant les usagers dans les

instances hospitalières ou de santé publique, sur proposition de l'association ou de l'union à laquelle il appartient ;

- 6° Cinq représentants d'organisations professionnelles agricoles, dont un représentant de l'agriculture biologique et un représentant de l'apiculture, sur proposition de l'organisation à laquelle ils appartiennent ;
- 7° Un représentant d'une organisation professionnelle d'industrie agroalimentaire, sur proposition de son organisation ;
- 8° Un représentant d'une organisation professionnelle d'industrie pharmaceutique, sur proposition de son organisation ;
- 9° Un représentant d'une organisation professionnelle de distributeur de semences, sur proposition de son organisation ;
- 10° Deux représentants d'organisations professionnelles des salariés des entreprises concernées par les biotechnologies, sur proposition de l'organisation à laquelle ils appartiennent ;
- 11° Un représentant de l'association des maires de France, désigné par son président ;
- 12° Un représentant de l'assemblée des départements de France, désigné par son président ;
- 13° Un représentant de l'association des régions de France, désigné par son président ;
- 14° Un député et un sénateur de l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, désigné par le président de l'office ;
- 15° Une personnalité qualifiée désignée en raison de ses compétences juridiques ;
- 16° Une personnalité qualifiée désignée en raison de ses compétences en économie ;
- 17° Une personnalité qualifiée désignée en raison de ses compétences en sociologie.

Tous les membres mentionnés du 1° au 14° disposent d'un suppléant désigné ou, le cas échéant, proposé et nommé dans les mêmes conditions qu'eux.

Annexe 3 : Liste des entretiens menés en vue de la préparation de ce rapport

Assemblée des Départements de France (ADF) :

Bernard VERDIER (Membre du CEES du HCB)

Benjamin ELOIRE (Chargé d'études développement durable, ADF)

Assemblée des Maires de France (AMF) :

Christian DEMUYNCK (Membre du CEES du HCB)

Association des Régions de France (ARF) :

Alain ROUSSET (Président de l'ARF)

Association Nationale des Industries Alimentaires (ANIA) :

Jean-René BUISSON (Président de l'ANIA)

Agnès DAVI (Membre du CEES du HCB)

Jean-Luc Pelletier (Membre du CEES du HCB)

Comité consultatif national d'éthique (CCNE) :

Alain GRIMFELD (Président du CCNE)

Claude BURLET (Membre du CEES du HCB)

Confédération française démocratique du travail (CFDT) :

Patrick PIERRON (Secrétaire national)

Frédéric Malterre (Secrétaire national)

Isabelle Martin (Secrétaire confédéral)

Dominique OLIVIER (Secrétaire confédéral)

Confédération générale du travail (CGT) :

Michel PIERRE (Secrétaire général adjoint SNTRS-CGT)

Arnaud FAUCON (Secrétaire national INDECOSA CGT, membre du CEES du HCB)

Confédération paysanne :

Véronique LEON (Secrétaire national)

Guy KASTLER (Membre du CEES du HCB)

Consommation, Logement et Cadre de Vie (CLCV) :

Charles PERNIN (Membre du CEES du HCB)

Familles Rurales :

Anne LEGENTIL (Membre du CEES du HCB)

Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles (FNSEA) :

Xavier BELIN (Président de la FNSEA)

Catherine LION (Membre du CEES du HCB)

Pascal FERREY (Membre du CEES du HCB)

Fédération nationale d'agriculture biologique des régions de France (FNAB) :

Dominique MARION (Président de la FNAB)

Daniel EVAÏN (Membre du CEES du HCB)

France, Nature, Environnement (FNE) :

Bruno GENTY (Président de FNE)

Frédéric JACQUEMART (Vice-président du CEES du HCB)

Greenpeace :

Sylvain TARDY (Directeur des campagnes)

Arnaud APOTEKER (Ancien membre du CEES du HCB)

Groupement National Interprofessionnel des Semences (GNIS) :

Daniel SEGONDS (Président du GNIS, membre du CEES du HCB)

Philippe GRACIEN (Membre du CEES du HCB)

Haut Conseil en Santé Publique (HCSP) :

Roger SALAMON (Président du HCSP)

Jeunes agriculteurs (JA) :

Jean-Michel SCHAEFFER (Président des JA)

Hugues FISCHER (Membre du CEES du HCB)

Les Amis de la Terre :

Martine LAPLANTE (Présidente du Bureau du conseil fédéral)

Patrick De KOCHKO (Membre du CEES du HCB)

Les entreprises du médicament (LEEM) :

Isabelle DIAZ (Directeur Biotechnologies et recherche, LEEM)

Fabienne COURNARIE (Directeur des relations extérieures, SIMV)

Jacques LECHENET (SIMV, Membre du CEES du HCB)

Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) :

Jean-Yves LE DEAUT (Membre du CEES du HCB)

UFC Que Choisir :

Sylvie PRADELLE (Membre du CEES du HCB)

Union nationale de l'Apiculture Française (UNAF) :

Olivier BELVAL (Président de l'UNAF, membre du CEES du HCB)

Jean-Marie SIRVINS (Membre du CEES du HCB)

Personnalités qualifiées membres du CEES :

Marie-Angèle HERMITTE (CNRS/EHESS)

Michel CALLON (Ecole des Mines)

Stéphane LEMARIE (INRA)

Membres du Comité scientifique du Haut Conseil des biotechnologies :

Yves BERTHEAU (INRA)

Philippe GUERCHE (INRA)

Olivier LE GALL (INRA)

Jean-Jacques LEGUAY (CNRS, Vice-président du CS du HCB)

Rémy MAXIMILIEN (CEA)

Antoine MESSEAN (INRA)

Pascal SIMONET (Ecole Centrale de Lyon)

Personnalités extérieures :

Olivier ANDRAULT (UFC Que Choisir)

Sylvie BERTHIER (Mission Agrobiosciences)

Yannick BARTHE (CNRS/Ecole des Mines)

Loïc BLONDIAUX (Université Paris 1)

Olivier BORRAZ (CNRS/Ecole des Mines)

Francis CHATEAUREYNAUD (EHESS)

Bernard CHEVASSUS-AU-LOUIS (Inspecteur général de l'agriculture)

Elie FAROULT (Ancien Directeur scientifique de la prospective, Commission européenne)

Olivier GODARD (CNRS/Ecole Polytechnique)

Pierre-Benoît JOLY (INRA/IFRIS)

Philippe MANENT (EHESS)

Valérie PEAN (Mission Agrobiosciences)

Philippe TOURTELIER (Député)

Annexe 4 : Lettre de mission du Premier ministre

Le Premier Ministre

0 0 6 4 8 9

Paris, le 03 FEV. 2012

Monsieur le Président,

Depuis sa création, le Haut Conseil des biotechnologies a rendu de très nombreux avis : 62 relatifs à la dissémination d'organismes génétiquement modifiés (OGM), dont 39 relatifs à des plantes génétiquement modifiées ou à des textes réglementaires, comme le décret relatif à l'étiquetage « sans OGM » ou encore à l'arrêté concernant la « coexistence entre les cultures ». Ce travail considérable a permis d'éclairer un grand nombre de points cruciaux relatifs aux OGM, tant sur le plan scientifique que sur les plans économique, social et éthique. Il a notamment permis au Gouvernement de prendre des textes importants d'application de la loi de 2008 sur les OGM : décret du 30 janvier 2012 relatif à l'étiquetage des denrées alimentaires issues de filières qualifiées « sans OGM », décret du 23 septembre 2011 relatif à l'utilisation confinée d'OGM, décret du 13 juillet 2011 relatif à la déclaration de mise en culture de végétaux génétiquement modifiés, projet d'arrêté relatif à la coexistence.

Ces avis ont permis d'établir et de refléter les consensus entre les parties prenantes sur un grand nombre de sujets, tout en rendant compte en toute transparence de leurs divergences inévitables. Ils représentent un travail dont la qualité est reconnue par les membres du HCB, par les ministères et par les autorités européennes. Sans conteste, l'expérience du HCB, fondée sur deux comités, l'un scientifique, l'autre constitué de parties prenantes, a permis d'établir et de faire progresser le dialogue entre communauté scientifique et représentants des composantes de la société civile sur les enjeux complexes des OGM. Elle reste unique en Europe.

Le Gouvernement remercie l'ensemble des membres et particulièrement les présidents du Haut Conseil, et des deux comités qui le composent, le Comité économique, éthique et social et le Comité scientifique, pour leur implication et la qualité des travaux effectués.

.../...

*Monsieur Jean-François DHAINAUT
Président
Haut Conseil des biotechnologies
3, place de Fontenoy
75007 PARIS*

Il tient à réaffirmer sa volonté de voir le Haut Conseil des biotechnologies poursuivre sa mission et continuer à éclairer les pouvoirs publics dans leurs décisions. Dans la continuité du Grenelle de l'environnement, il estime indispensable que les choix publics en matière de biotechnologies continuent d'être instruits non seulement par une expertise scientifique de qualité mais aussi par une réflexion socio-économique et éthique ainsi que par un débat entre parties prenantes. Cette double approche s'avère d'autant plus nécessaire que l'importance de l'approche socio-économique des OGM commence à être reconnue au niveau européen.

A mi-chemin du premier mandat du Haut Conseil des biotechnologies, il paraît opportun de réaliser un bilan de cette première période de fonctionnement. En effet, le Haut Conseil des biotechnologies a fourni un travail considérable et de qualité, alors que des difficultés ont pu être rencontrées et soulevées par certaines organisations membres du Comité économique, éthique et social. Cette situation reflète la difficulté de la tâche, particulièrement sensible, assignée au Haut Conseil, par le Parlement lors de sa création par la loi du 25 juin 2008.

Dans ce contexte, le Gouvernement vous donne mission avec l'appui des présidents des deux comités, de consulter l'ensemble des membres du HCB, et toute autre personnalité que vous jugeriez utile d'entendre pour réaliser ce bilan et analyser les causes des difficultés rencontrées. Il vous est demandé d'identifier les points méritant des ajustements ou des évolutions et de formuler des propositions.

Nous souhaiterions disposer de votre rapport et de vos propositions pour la fin du mois de mars 2012.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



François FILLON