



La dissémination des interprétations du principe de précaution

Le cas des essais OGM au champ

By/Par | **Bernard Reber**

Centre de Recherche, Sens, Ethique, Société
CNRS - Université Paris-Descartes

ABSTRACT

The Precautionary Principle (PP) became a genuine meta-norm, supposed to frame the decisions concerning several scientific and technological choices in situation of combined uncertainties and controversies. It links scientific, ethical and political aspects. And since it is frequently associated with the participatory principle, or even the pluralism principle, the main topic of this article is to analyse the different interpretations, often partial, and sometimes contradictory, that have been attributed to it during the national debate organised by the (French) Economic and Social Council: “Debate on the GMO and field trials” (2002). It is true that the precautionary principle should be applied in very specific circumstances, in particular in cases where the limitation of scientific expertise is the cause of uncertainty that could not be used as an excuse not to take the appropriate decisions, confronting risks that might provoke serious or/and irreversible harms. In 2002 it was already formulated in French laws and was assumed as familiar to the main protagonists of the debate. Rather than analysing the precautionary principle *in abstracto*, we are going to investigate how it is “put to the test” inside this very original institutional framework, gathering experts, students and four “wisemen”.

Keywords : Precautionary principle, participative and deliberative democracy, public ethics and expertise, moral sociology of collective assessment.

RESUME

Le principe de précaution est devenu une véritable méta-norme, censée encadrer les décisions concernant certains choix scientifiques et technologiques en situation d’incertitudes cumulées et de controverses. Il lie des dimensions scientifique, éthique et politique. Puisqu’il est souvent associé au principe de participation, voire parfois au pluralisme, l’objet principal de cet article est d’analyser les différentes interprétations, souvent partielles, et parfois contradictoires, qui lui furent attribuées lors d’un débat national organisé par le Conseil Economique et Social (français), « Débat sur les OGM et les essais au champ » (2002). Il est vrai que ce principe doit normalement s’appliquer dans des

Éthique et économique/Ethics and Economics, 7 (2), 2010,
<http://ethique-economique.net/>

circonstances spécifiques, notamment dans le cas d'une forte incertitude due aux limites de l'expertise scientifique qui ne peut pas servir d'excuses pour ne pas prendre les décisions appropriées, face à des risques qui pourraient provoquer des dommages graves et/ou irréversibles. En 2002 il était déjà formulé dans des lois françaises, censées connues par les principaux protagonistes de ce débat. Plutôt que de raisonner sur le principe de précaution *in abstracto*, nous allons analyser comment il est « mis à l'épreuve » dans ce cadre institutionnel très original, puisqu'il réunissait experts, étudiants, et quatre "sages".

Mots-clés : principe de précaution, démocratie participative et délibérative, éthique et expertise publiques, sociologie éthique de l'évaluation collective.

INTRODUCTION

Le principe de précaution est devenu en Europe¹ une véritable méta-norme scientifique, morale et politique, censée encadrer les décisions concernant certains choix scientifiques et technologiques en situation de controverses. On relève également une attitude de précaution exprimée par des porteurs d'opinion présents dans divers *minipublics* opposée à une attitude prométhéenne vantant les mérites des Organismes Génétiquement Modifiés (OGM), pour prendre la question la plus souvent traitée dans les dispositifs innovants d'Evaluation Technologique Participative (ETP)² qu'on peut étudier dans une perspective comparatiste³. Il devrait normalement s'appliquer dans des circonstances spécifiques, notamment dans le cas d'une forte incertitude due aux limites de l'expertise scientifique, pour évaluer des risques qui pourraient provoquer des dommages graves et/ou irréversibles⁴. En France, il est adossé à la Constitution dans le cadre de la *Charte de l'environnement*. Selon certains analystes, ceci constituerait une première dans le monde. Si ce principe est devenu rapidement l'une des références principales pour gérer certaines controverses scientifiques publiques, il faut néanmoins admettre qu'il est l'objet de querelles interprétatives. Son importance, sa nouveauté et cette instabilité ont nécessité des précisions, comme celles du rapport qui a été demandé par un ancien Premier ministre français⁵ et la *Communication de la Commission européenne sur le recours au principe de précaution*⁶.

Puisqu'il est souvent associé au principe de participation, voire parfois de pluralisme, l'objet principal de cet article est d'analyser les différentes interprétations, souvent partielles, qui lui furent attribuées lors d'un débat national organisé par le Conseil Economique et Social, le « Débat sur les OGM et les essais au champ » (2002). Cette conférence appliquée à une question relative à un point particulier de la politique des OGM fournit une occasion rare d'analyse du principe de précaution. En effet, il est plausible que celui-ci puisse s'appliquer vu les incertitudes scientifiques pesant sur ces produits qui pourraient causer des dommages graves et/ou irréversibles. Du fait que cette « expérience socio-politique » originale exige la

¹ Certes, ce principe jouit d'une reconnaissance au niveau international avec par exemple la *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement durable*, adoptée le 10 juin 1992, ou la *Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement*, du 25 juin 1998, dite *Convention d'Aarhus*.

² Pour une présentation de l'histoire, des procédures et des buts de l'ETP, voir Reber B., « Technology Assessment as Policy Analysis: From Expert Advice to Participatory Approaches », dans Fischer F., Miller G., et Sidney M. (éd.), *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics and Methods, Public Administration and Public Policy Series* 125, Rutgers University/CRC Press, 2007, pp. 493-512.

³ Voir Dryzek J. S., Goodin R.E., Tucker A. et Reber B., « Promethean Elites encounter Precautionary Publics: The Case of GM Foods », *Science, Technology, & Human Values*, 2009, pp. 263-288.

⁴ Les formulations françaises (Loi L. 95-101 du 2 février 1995 ; Loi constitutionnelle de la République française 1^{er} mars 2005) gardent le « et », alors que le principe 15 de la *Déclaration de Rio* de 1992 parle de « dommages graves ou irréversibles ».

⁵ Demandé par L. Jospin à P. Kourilsky et G. Viney. Voir Kourilsky P. et Viney G., *Le principe de précaution*, La Documentation Française, 2000.

⁶ *Communication de la Commission sur le recours au principe de précaution* (COM (2000)), du 2 février 2000.

confrontation entre une pluralité d'évaluations et de jugements individuels et collectifs, tant scientifiques que moraux, le principe de précaution pourrait se révéler pertinent, situé à l'interface des sciences et du domaine politique.

Nous avons donc procédé à un relevé exhaustif des occurrences des termes « précaution », et « principe de précaution » dans un corpus composé de 176 pages (144 pages pour le compte rendu intégral des débats et 32 pages pour le rapport final)⁷. Si cette controverse reste d'actualité, ce débat assez étonnant dans sa composition et sa forme d'institutionnalisation, est méconnu. Plutôt que de raisonner sur le principe de précaution in abstracto, ou d'en développer une critique philosophique, quitte à se tailler un principe à sa dimension et loin de sa formulation juridique ou administrative, pour l'invalidier ou le perfectionner, comme bon nombre de travaux ou d'essais philosophiques en témoignent, nous allons analyser comment ce principe « est mis à l'épreuve » dans ce cadre institutionnel très original. Nous nous efforcerons de rester assez près des énoncés⁸, proposant ainsi un type de sociologie de l'évaluation, informée par une bonne connaissance de philosophie morale et politique⁹.

Nous avons recueilli une série hétérogène de caractéristiques et d'usages de ce principe, que nous allons analyser. D'une part, ils indiquent divers problèmes à propos de l'articulation entre technologies controversées, évaluation publique et mesures politiques et administratives à préconiser. D'autre part, certains membres de cette conférence pensent que ces problèmes devraient être traités selon leurs acceptions du principe de précaution, concurrentielles et parfois éloignées de la définition de la loi du 2 février 1995 (L. 95-101), relative au renforcement de la protection de l'environnement, dite loi Barnier. Ce principe a été intégré par le législateur français, tout d'abord par la loi du 13 juillet 1992 relative précisément au contrôle de l'utilisation et de la dissémination des OGM, puis, de façon plus étendue par cette loi dont les dispositions figurant désormais au sein de l'article L.110-1 du code de l'environnement prévoient : « L'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures efficaces et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût économiquement acceptable ».

⁷ Il s'agit d'un texte numérisé de 486 863 signes (espaces compris). Nous avons également pu observer directement la conférence.

⁸ Nous laissons ici de côté les questions de décalages entre les interactions langagières réelles et les comptes-rendus qui en ont été faits, problèmes que nous avons traités dans Reber B., *La démocratie génétiquement modifiée. Sociologies éthiques de l'évaluation des technologies controversées*, coll. Bioéthique critique, Presses de l'Université de Laval, (à paraître en 2010), notamment dans le premier chapitre. Nous l'abrégerons *DGM*.

Nous avons dû pour honorer les contraintes de cet article réduire au maximum les citations.

⁹ Nous avons discuté de façon beaucoup plus développée dans *DGM, op. cit.*, tant les difficultés propres à une véritable sociologie de l'éthique que celles de la proposition de nouvelles méthodes de recherche, venant compléter les rares travaux qui adoptent cette perspective. Voir par exemple : Pharo P., *Morale et sociologie. Le sens et les valeurs entre nature et culture*, Gallimard, 2004 ; Bateman-Novaes S., Ogien R. et Pharo P. (dir.), *Raison pratique et sociologie de l'éthique. Autour des travaux de Paul Ladrière*, éd. du CNRS, 2000 ; l'article fondateur d'Isambert F-A., Ladrière P. et Terrenoire J-P., « Pour une sociologie de l'éthique », *Revue Française de Sociologie*, vol. XIX, N° 3, 1978, pp. 323-339 ; Boudon R., *Le juste et le vrai. Etudes sur l'objectivité des valeurs et de la connaissance*, Fayard, 1995 ; *Le Sens des valeurs*, Presses Universitaires de France, 1999. Dans la même perspective, mais s'éloignant de la philosophie morale, Boltanski L. et Thévenot L., *De la justification. Les économies de la grandeur*, Gallimard, 1991.

Nous avons élargi notre enquête à d'autres « expériences socio-politiques », respectant le cahier des charges du modèle de la conférence de consensus : la conférence de citoyens, « Les OGM dans l'agriculture et dans l'alimentation », (1998) et le publiforum suisse, « Génie génétique et alimentation » (1999).

Pour finir, une discussion permettra d'élargir de façon plus analytique la réflexion sur ce principe et sur les conclusions opposées, voire erronées qui lui sont attribuées. L'analyse détaillée de données empiriques issues de dispositifs pluridisciplinaires d'évaluation technologique participative peut révéler les limites de la compréhension du principe, tel qu'il est énoncé au moment de son inscription dans une loi, mais aussi des points qui nourrissent son évolution.

UN DISPOSITIF HYBRIDE DANS LE DOMAINE DE L'ÉVALUATION TECHNOLOGIQUE PARTICIPATIVE

Quatre ans après la Conférence de citoyens sur les OGM (1998), un autre débat est organisé¹⁰ sur une question voisine, le « Débat sur les OGM et les essais au champ », accueilli au Conseil Economique et Social¹¹. Certes, sa méthodologie ne respecte pas le cahier des charges des conférences de consensus ; elle est unique. On pourra noter quelques innovations. Cette assemblée sera composée de trois types d'acteurs : des lycéens, des chômeurs et de jeunes étudiants de l'université convoqués comme citoyens, censés poser les questions à des experts, comme c'est le cas classiquement, et une innovation, des « sages »¹², qui interviennent dans les débats et qui sont chargés de la rédaction du rapport final. Des citoyens ayant participé à la Conférence de 1998 ont également été invités. Certes, cette expérience se distingue d'une conférence de citoyens par son temps de préparation plus court et son montage, au point que certains parleront de « parodie de conférence de citoyens ». Quelques participants joueront sur la distinction entre un grand débat national « en public », marqué par la présence de nombreux représentants de l'industrie agroalimentaire et des chercheurs, et un « grand débat national public » regrettant qu'il n'ait pas eu lieu. Les organisateurs eux-mêmes plaident, en vain, en faveur d'une vraie conférence de citoyens sur le sujet, espérée à la fin de la même année. Cet élément donne une tonalité particulière aux derniers mots de Christian Babusiaux, à la clôture du débat : « Nous nous attacherons à ce que ce débat soit suivi d'effets ».

PRECAUTION DES MAIRES ET VIGILANCE DES PREFETS

A l'époque du débat qui eut lieu à Paris au Conseil Economique et social (CES), la probabilité était grande que ce principe puisse servir à étayer, au moins partiellement, les

¹⁰ Demandé par Lionel Jospin, alors Premier ministre. Le ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement y fera une allocution, alors que celui de l'Agriculture se fera excuser.

¹¹ Les 3- 4 février 2002. Voir le site web : http://www.conseil-economique-et-social.fr/ces_dat2/plan.htm.

¹² Il a été demandé à quatre personnalités d'organiser cette conférence, présentées comme quatre « sages » et en responsabilité à cette époque dans diverses instances : Jean-Yves Le Déaut, président de l'Office Parlementaire d'Evaluation des Choix Technologiques et Scientifiques, Jacques Testart, président de la Commission Française du Développement Durable, Didier Sicard, président du Comité Consultatif National d'Ethique pour les sciences de la vie et de la santé et Christian Babusiaux, président du Conseil National de l'Alimentation. Contrairement à une conférence de citoyens, c'est eux qui rédigeront le rapport final, en y inscrivant les réponses aux questions, leurs opinions et leurs préconisations. Notons également qu'on leur a laissé beaucoup plus de temps pour s'acquitter de cette tâche que dans une conférence de consensus.

argumentations dans le cas de cette controverse et plus encore dans le cadre d'une procédure d'évaluation technologique participative exigeant de la part des acteurs impliqués, experts et citoyens, des justifications qui soient si possible partagées publiquement. Comment ce principe est-il interprété et appliqué dans cette discussion politique originale, semblant prendre mieux en charge la pluralité des expertises et des points de vue, la complexité et l'incertitude afférentes à ces controverses, tant sur le plan scientifique que sur les plans moraux et politiques ? Afin d'analyser comment ce principe est compris, ou du moins comment il est partiellement caractérisé et surtout appliqué, nous allons restituer chronologiquement les formes principales de son apparition dans ce débat.

Les interventions concernées se focaliseront principalement autour d'un événement. Dès l'allocution introductive, le président du CES, Jacques Dermagne parlera de « comportement de précaution » attendu par les consommateurs européens de la part des pouvoirs publics. Or, c'est précisément un comportement similaire qui sera invoqué par le maire de la petite commune de Coings, Jean-Pierre Marcillac, qui polarisera les mentions faites du principe de précaution dans cette enceinte. En effet, comme 2000 autres maires en France, il avait rédigé un arrêté qu'il résume ainsi : « *Article 1 : Dans les zones agricoles de la commune de Coings, sont seules autorisées les plantations d'OGM en site confiné, excluant tout risque de pollution génétique. Article 2 : La plantation d'OGM en plein champ reste interdite tant que la certitude de l'absence de risque de pollution génétique ne sera pas établie* ».

Ce maire, qui est également président d'un syndicat des eaux de la région de Châteauroux dans l'Indre, avait été interpellé par la question d'un agriculteur de la commune qui s'inquiétait de son avenir si des OGM étaient découverts dans l'alimentation de ses bêtes, alors qu'il pratiquait depuis six ans un élevage biologique. Cette activité occupait deux familles sur cette commune. En cas de découverte d'OGM, ces dernières risquaient de perdre le label dont elles disposaient et de voir leurs revenus remis en cause. Les connaissances des quinze personnes du Conseil municipal en matière d'OGM étaient évidemment limitées, explique le maire. Ils se sont renseignés et ont décidé de prendre cet arrêté, dont ils ont soumis le texte à une avocate, par ailleurs ancienne ministre de l'Environnement¹³. Pourtant, ce maire devait comparaître quelques jours après cette conférence, devant le tribunal administratif de Limoges, alors qu'il voulait « seulement appliquer le principe de précaution » dans sa commune. Avec d'autres maires, il avait demandé sans succès à différents ministères de bien vouloir intervenir dans ce dossier. Il s'insurge : « je pense que bien d'autres que moi devraient se retrouver (au tribunal), pour des affaires autrement plus graves ». Il invitera les responsables des cas des poulets à la dioxine, des veaux aux hormones, des farines animales et du sang contaminé à le suivre. Suite à une question de la salle, il précise que la préfète de son département estime qu'il aurait dû se contenter « d'émettre un vœu », mais pas de prendre un arrêté d'interdiction. Il ajoute : « si l'INRA (Institut National de la Recherche Agronomique) ou d'autres organismes de recherche veulent implanter 3 000 hectares de serres, nous sommes prêts à leur offrir le terrain. Mais nous ne voulons pas que les OGM sortent du cadre des laboratoires. Les risques de pollinisation sont trop importants ».

¹³ Il s'agit de Corinne Lepage, avocate et femme politique responsable d'un mouvement qu'elle a fondé, *Cap 21*.

Ce maire est appuyé par divers experts invités à s'exprimer au CES. Parmi eux, Simon Charbonneau professeur de droit de l'environnement à l'Université de Bordeaux 1, qui souligne que pour la première fois, « nous allons avoir un contentieux dans ce domaine, ce qui est très intéressant ». Selon lui, un « arrêté municipal de ce type peut se fonder sur le principe de précaution défini à l'article L. 110-1 du Code de l'environnement et sur les articles relatifs à la police administrative exercée par le maire ». Il s'étonne de la vigilance extrême des préfets vis-à-vis de ce type d'arrêté, alors que le contrôle de légalité n'est pas toujours strictement exercé en matière d'urbanisme. De même, il pense que des directives leur ont été données par le ministère de l'Agriculture.

On remarque plus de nuance dans l'intervention d'une avocate, Patricia Savin, interpellée pour savoir si un élu local peut produire un arrêté municipal interdisant les essais au champ. Selon elle, « en prenant un tel texte, il ne fait qu'exercer son pouvoir de police ». Pourtant s'il « est probable que cet arrêté se fonde sur le principe de précaution (...) celui-ci ne peut pas encore servir de fondement juridique à une action ou à un texte réglementaire. Mais cela va évoluer ». Cette avocate, spécialisée en droit de l'environnement¹⁴, rappelle qu'en 2002 la situation a changé, notamment par la directive européenne 2001-18, qui met l'accent sur le principe de précaution, qui doit gouverner toutes les prises de décision, et qui parle également de traçabilité, d'étiquetage et qui prévoit davantage de transparence.

Le lendemain, de la salle, le même maire, « blessé » à l'idée de devoir s'expliquer devant le tribunal administratif, explique avoir rencontré le ministre Cochet (ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement) qui lui a promis son appui et avoir pris note des excuses du ministre de l'Agriculture. Il rend compte de la lettre qu'il souhaitait remettre au gouvernement. S'appuyant sur la légitimité de « la démocratie locale », le maire et le conseil municipal ont décidé de s'emparer de la question posée par les OGM et de lancer « un avis de tempête ». « Pourquoi notre commune devrait-elle s'interdire un débat sur lequel les citoyens souhaitent pouvoir être informés, sujet trop souvent confisqué par les politiques, les scientifiques, les multinationales, apprenties sorcières en l'occurrence ? ». Il veut éviter que « les administrés de la commune (ne) deviennent des cobayes grandeur nature pour des expériences ou des essais de plein champ ». Avec d'autres élus, il déplore avant tout de se voir retirer le droit de gérer sa commune « comme sa morale le lui dicte ». Il regrette l'humiliation d'être mené devant les tribunaux « parce que nous appliquons en toute sincérité et objectivement le principe de précaution sur un sujet méconnu et qui risque d'hypothéquer les générations futures ».

L'EXIGENCE DE SAVOIR OU DESCARTES APPELE A LA BARRE

Lors de ce débat, les autres mentions du principe de précaution sont les suivantes.

La première est celle d'un expert déjà entendu lors de la Conférence de citoyens en 1998, Guy Riba, directeur scientifique « Plantes et produits du végétal » à l'INRA et qui participe à

¹⁴ Elle est aussi animatrice de la Commission OGM de l'Ordre des avocats, qui fut organisatrice d'un débat intitulé « De la contestation par la destruction à la contestation par le droit ».

la Commission du Génie Biomoléculaire, ainsi qu'au Comité de biovigilance français. Il affirme que le potentiel des OGM n'est pas avéré, « mais (qu'il) pourrait l'être dans le futur » et les risques également. Il plaide pour l'évaluation des deux, et donc pour les essais. Ceux-ci devraient selon lui suivre plusieurs principes, le premier étant le principe de précaution. Celui-ci signifie pour Riba « que tout doit être fait pour (...) identifier les risques, les mesurer et les gérer ». Le scientifique plaide alors en faveur du principe de parcimonie, « chaque fois que nous pouvons éviter de réaliser une expérimentation », et du principe de transparence, passant par le devoir de publication des protocoles et des résultats.

Un autre expert, lui aussi également auditionné en 1998, François Ewald, qui se présente comme philosophe « du risque et de la responsabilité », prétend que « la pire des situations est l'irrésolution, la tergiversation, l'indécision », citant Descartes, pour lequel « l'irrésolution est le plus grand des risques ». Pour mettre fin à celle-ci, il importe selon Ewald non seulement de produire des énoncés permettant de lever les doutes et les suspicions, mais aussi de « distinguer la qualité des arguments », comme pour toute expérimentation. « Cette obligation d'expérimentation relève de l'application de la notion même du principe de précaution qui se formule avant tout par une obligation de savoir (...) en raison de l'obligation de mettre fin à l'irrésolution et de produire des énoncés susceptibles d'être prouvés ». Toujours selon Ewald, le citoyen souhaite être en mesure de prendre une décision éclairée et non sur la base d'un argument d'autorité. « Le pire serait que l'on soit contraint en France d'abandonner ces technologies (...) sans même savoir pourquoi, en termes d'énoncés scientifiques, ces pratiques sont abandonnées ».

Une autre mention assez proche du principe est faite par Pierre Pagesse, président de *Limagrain* et représentant de la Confédération Française de la Coopération Agricole (CFCA), qui propose sa définition du principe de précaution : « il est souhaitable de ne pas agir sans savoir mais aussi de ne pas interdire par ignorance ». Il précise que pour lui « les risques encourus sont avant tout d'ordre économique, même s'il importe également de ne pas oublier les risques liés à une trop forte concentration du savoir inhérente à la propriété intellectuelle ».

Plus tard dans le débat, un sociologue et économiste de l'INRA, Pierre-Benoît Joly, dira en s'appuyant sur l'histoire et la sociologie de l'innovation « que c'est l'utilisation qui crée les conditions d'efficacité et non l'efficacité supposée qui induit l'utilisation », et que nous « sommes confrontés au principe général de précaution face à l'utilisation d'une technique dont l'intérêt ne sera révélé que par son utilisation ».

LES « SAGES » AU SECOURS DES MAIRES

Le rapport final des « sages », répond à la question posée de façon résumée : « s'il y a respect du principe de précaution, il y a légitimité de passer des essais PGM¹⁵ en serre à des expérimentations en milieu non confiné. Ces essais de compréhension

¹⁵ La qualification ou la façon de présenter ces produits, enjeu crucial et objet de manipulation, est ici Plantes Génétiquement Modifiées (PGM), appellation préférée à Organismes Génétiquement Modifiés.

devraient être à la fois évalués par la nouvelle commission scientifique et par (une) instance socio-économique. Cette dernière devrait être créée immédiatement ».

Ce rapport mentionne que « le public a recommandé de passer « des cultures en secret à la culture de la transparence », associée aux principes de précaution et de parcimonie ». Il rappelle ces deux questions souvent posées : « Comment allons-nous vivre avec les OGM ? » et « Comme aujourd'hui on ne sait pas grand-chose, faut-il plutôt avancer avec précaution, (ou) attendre de savoir ? ».

Pour ce qui concerne la responsabilité administrative, le rapport affirme que « la problématique relative aux PGM peut être rapprochée de la problématique existante en matière de recours au principe de précaution en l'état actuel du droit ». Il ajoute que « le manquement de l'Etat pourrait soit être celui d'un excès de précaution en refusant, par exemple, de délivrer une autorisation de dissémination alors même qu'aucun élément scientifique établissant précisément la nature d'un risque ne lui a été présenté, soit celui d'un défaut de précaution dès lors qu'il (l'Etat) n'aurait pas pris la mesure d'un risque pour l'homme, l'animal ou l'environnement ».

En écho à l'événement survenu avec l'affaire des maires et de leurs arrêtés, le rapport indique que « de nombreux participants ont critiqué le fait qu'un maire ne puisse pas protéger l'agriculture biologique (...) sur sa commune, en interdisant les essais au champ de PGM et qu'il ne soit pas même consulté ». La situation semble même pire de l'avis des « sages » puisque « le ministre n'a pas la possibilité de se prononcer sur la localisation des essais » et que le maire n'a aucun recours pour « prendre des décisions d'interdiction des essais sans qu'elles soient considérées comme illégales par le préfet ». Les « sages » estiment qu'il y a là une lacune et un espace juridique à combler pour que le maire puisse disposer d'une marge d'appréciation. Il est en effet garant de l'ordre public et doit pouvoir estimer localement si ce type d'essai pourrait conduire à des difficultés particulières, notamment avec les agriculteurs qui ont choisi la production biologique.

CONCLUSION

Si on peut se réjouir dans ce relevé exhaustif des occurrences des termes « précaution », et « principe de précaution », que ce dernier ne soit pas travesti en un appel au « risque zéro », comme le font parfois des scientifiques et des analystes pour l'invalidier, certaines caractéristiques énoncées mériteraient parfois des objections. Prenant comme cadre de référence sa définition dans la loi Barnier de 1995, censée connue à l'époque, nous allons voir en quoi les caractéristiques émises lors de ces échanges le respectent ou non, et quelle est leur originalité par rapport à cette définition. Nous avons vu que certains éléments mentionnés par les différents protagonistes de ces débats jalonnent non seulement son interprétation, mais surtout sa mise en application. C'est le cas avec les solutions générales qui sont préconisées à l'occasion d'un cas pratique¹⁶ qui a sollicité ce principe, celui des prérogatives des maires à propos des essais OGM au champ dans leurs communes. Avec ce

¹⁶ Dans l'ouvrage *DGM, op. cit.*, nous avons abordé le cas des gènes marqueurs, enjeu survenu lors de la Conférence française de citoyens de 1998.

choix nous laissons de côté la question « des risques de dommages irréversibles » et celle des « mesures proportionnées »¹⁷, éléments structurant de la formulation du principe de précaution dans les lois Barnier, ainsi que celle de la compatibilité entre précaution, transparence et parcimonie proposées par un expert.

Deux sorties de l'incertitude ?

Si cette conférence n'avance pas beaucoup sur les problèmes d'irréversibilité et de mesures proportionnées, elle est originale, premièrement, par l'apparition d'un nouveau type de problème qui est celui du recours justifié, ou non, au principe de précaution par des maires qui interdisent les essais au champ, jusqu'au moment où la certitude de l'innocuité des OGM est établie. On notera tout d'abord que presque tous les experts invités prennent position dans cette affaire. Ils sont plus nombreux à donner raison aux maires qui ont procédé à de tels arrêtés. Le rapport des « sages » renchérit, dénonçant une lacune et un espace juridique à combler. Il voudrait même que les maires puissent disposer d'une marge d'appréciation, car ils sont garants de l'ordre public et en mesure de pouvoir juger localement des difficultés causées par ce type d'essai, notamment pour l'agriculture biologique. Seule une avocate fait part de son scepticisme pour une application aussi directe du principe de précaution, demandant d'attendre la directive européenne (2001-18). Malgré ces avis encourageant la démarche des maires, le tribunal administratif de Limoges considérera que cet arrêté était illégal car il n'existait pas, lors de la décision du maire, de cultures ou de projets de cultures d'OGM sur sa commune¹⁸.

Un deuxième aspect dans cet événement politique, mettant à l'épreuve les interprétations du principe de précaution, porte sur la sortie de l'incertitude. Et là nous sommes mis devant une situation paradoxale puisque la position du maire semble proche de celle de François Ewald, soucieux des questions d'assurance, qui plaide pour la sortie de l'irrésolution. Or, à y regarder de plus près, leurs demandes ne sont pas les mêmes. Le maire voudrait voir établie la certitude de l'absence de risque de pollution. On assiste à un détournement partiel de l'énoncé de la loi de 1995. En effet, la certitude change de camp. Dans la loi, c'est l'absence de certitude scientifique complète relative au danger lui-même (et pas simplement la probabilité de son occurrence) que constitue tel ou tel produit qui est visée. Pour Ewald, il faut pouvoir sortir au plus vite de l'irrésolution, qui constituerait le plus grand risque, en distinguant la qualité des arguments et des énoncés permettant de lever les doutes et les suspicions, comme pour toute expérimentation. Cette obligation d'expérimentation relève de l'application de la notion même du principe de précaution qui se formule selon lui avant tout par une obligation de savoir et de produire des énoncés susceptibles d'être prouvés. Toujours selon Ewald, le citoyen souhaite être en mesure de prendre une décision éclairée et non sur la base d'un argument d'autorité. Le pire serait selon lui que l'on soit contraint d'abandonner ces technologies sans savoir pourquoi « en termes d'énoncés scientifiques », ces pratiques sont abandonnées. D'une certaine façon, il n'accepte pas le cadre de la loi Barnier qui

¹⁷ Nous avons analysé ces points *ibid.*, chapitre quatre.

¹⁸ Selon l'avocate de la commune, Corinne Lepage, cette décision ouvrirait la voie à la possibilité pour les maires de réglementer les OGM sur leurs territoires. En effet, selon elle le tribunal reconnaît a contrario que « s'il y avait même un projet, pas forcément une autorisation, de cultures d'OGM et qu'il y avait une agriculture biologique incompatible avec les OGM, le maire trouverait sa compétence » à interdire leur exploitation en plein champ. Cf. Dépêche Agence France Presse (27.02.2003).

commence par reconnaître l'absence de certitudes scientifiques. De plus, s'il plaide pour la sortie rapide de l'irrésolution, il ne nous dit pas comment faire. Nous retrouvons les difficultés d'évaluation courantes avec les OGM. Certes, il invite à évaluer les arguments. Or, comment les arguments sont-ils élaborés ? Sur quelles bases ? Se contente-t-il de la rhétorique au détriment des faits¹⁹ ?

Le maire demande un moratoire pour avoir le temps d'établir la certitude de l'innocuité des produits OGM pour l'agriculture biologique. Ewald voudrait que la suspension de décisions, liées à la mise sur le marché de nouveaux produits dure le moins longtemps possible, allant dans le sens du président de *Limagrain*, voyant le plus grand risque du côté économique.

Le rapport des « sages » reformule la même question sans trancher. Le manquement de l'Etat pourrait soit être celui d'un excès de précaution en refusant, par exemple, de délivrer une autorisation de dissémination alors même qu'aucun élément scientifique établissant précisément la nature d'un risque ne lui ait été présenté, soit celui d'un défaut de précaution dès lors qu'il n'aurait pas pris la mesure d'un risque pour l'homme, l'animal ou l'environnement.

Transparence dans les recherches

Les caractéristiques foisonnantes du principe de précaution, telles que nous les avons restituées partiellement ici, sont à l'image des controverses interprétatives dont il est l'objet. On peut même dire que si les arguments ne sont pas développés aussi longuement que dans des articles scientifiques, les usages faits du principe dans ces conférences sont plus riches que bon nombre d'essais sur le sujet. Peut-être est-ce dû à la très grande diversité des acteurs invités, autant par leurs compétences, leurs intérêts que par leurs points de vue. Les définitions implicites ou partielles qui sont données du principe dans ces conférences soulèvent de nombreuses questions. Comme annoncé en introduction, nous terminons donc cet article avec quelques remarques relatives au mode de recherche choisi. Ce type d'analyse détaillée peut désarçonner. Pourtant, elle court le risque d'une restitution pluraliste riche, mise à disposition du lecteur, et tente d'ordonner des éléments disparates, qui sollicitent très diversement le même principe, compris et appliqué différemment et sans que l'analyste ne donne son point de vue, en faveur ou contre le principe de précaution. Nous sommes très loin des analyses du principe de précaution qui paraissent réductrices face à ce qui précède. Il en est de même si on compare ces échanges langagiers avec quelques principes généraux relatifs à la théorie de la démocratie participative ou même la démocratie délibérative. Quand des acteurs, souvent très informés comme c'est le cas ici, se saisissent d'un principe comme celui de la précaution, ils se situent à un niveau qui exige plus que le respect de critères généraux, comme l'ouverture des débats, l'impartialité, l'exigence d'argumenter ou encore l'égalité dans la prise de parole. Si une expertise et une participation transparentes et pluralistes sont mentionnées comme des conditions de la mise en place du principe de

¹⁹ La discussion de ceux-ci est susceptible de raffinements comme la distinction entre évaluation des risques et conduite (management) des risques. Pour les questions posées, voir : B. Reber, « Technologies et débat démocratique en Europe. De la participation à l'évaluation pluraliste », *Revue Française de Science Politique*, vol. 55, N° 5-6, 2005, pp. 811-833, notamment la seconde partie et la question de l'accès aux controverses scientifiques.

précaution, il n'y a pas de raison pour qu'il n'inspire pas également la façon de restituer sa recherche, à la rencontre de l'analyse de discours et de la philosophie.

L'énoncé assez simple du principe de précaution dans les lois françaises de 1995, a été interprété de diverses manières dans cette conférence. Comme nous avons essayé de le montrer, toutes ne sont pas recevables et ne tiennent pas compte de ce cadre. Pourtant elles indiquent que des espaces d'appréciation et de choix surviennent si on tente d'appliquer ce principe à des cas particuliers et dans un espace à structuration pluraliste comme celui du débat étudié. Les divergences entre positions et entre certaines caractéristiques possibles du principe, présentées ici peuvent s'expliquer par cette marge appréciative. Si toutes les réponses ne peuvent être retenues, elles prennent en charge, chacune à leur manière, des problèmes qui peuvent apparaître dans l'application du principe de précaution. Certains de ceux-ci restent non résolus et constituent des choix ouverts qui seront traités plus en détail dans certains textes postérieurs, dont le Résolution du Conseil européen de Nice sur le principe de précaution²⁰. Celui-ci précisera dans plus de vingt articles bon nombre de points soulevés dans cet article.

²⁰ Tenu du 7-10 décembre 2000.