

PREMIER MINISTRE



SECRETARIAT GÉNÉRAL
DES AFFAIRES EUROPÉENNES

Affaire suivie par :
Marie-Anne VAUTRIN
Mèl : marie-anne.vautrin@sgae.gouv.fr
Secteur : ITEC
Réf. : ITEC/2019/0452

Paris, le 24/05/2019

NOTE
à

La Représentation permanente
de la France auprès de l'Union européenne

À l'attention de M. Gilles MORELLATO et Mmes Sakina
MOUHAMAD et Marie BUCHET.

Objet : Protocole de Carthagène sur la Biosécurité - Soumission de la France en réponse à la
notification 2019-031 sur les Considérations socio-économiques

Réf. : SCBD/CPU/DC/PD/PS/87987.

P.J : Une note et une version de cette note en anglais.

Je vous prie de transmettre à la Présidence dans les plus brefs délais et par un courrier dont vous
voudrez bien m'adresser copie, la note des autorités françaises ci-jointe.

Ce document est à diffusion restreinte et n'a pas vocation à être partagé. Nous vous prions de
le transmettre de façon sécurisée aux seuls destinataires concernés.

Le Chef de secteur,



Loïc Agnès

Paris, 24/05/2019

NOTE DES AUTORITÉS FRANÇAISES

Objet : Protocole de Carthagène sur la Biosécurité - Soumission de la France en réponse à la notification 2019-031 sur les Considérations socio-économiques

Réf. : SCBD/CPU/DC/PD/PS/87987.

P.J : Une version de cette note en anglais.

Les autorités françaises prient la Présidence de bien vouloir trouver ci-après la contribution de la France sur la notification ci- dessus référencée :

(a) Expérience quant à l'utilisation des lignes directrices indicatives et exemples de méthodologies permettant la prise en compte des considérations socio-économiques

La présente soumission rappelle le cadre général de l'évaluation socio-économique des OVM (organismes vivants modifiés) en France, en établissant le lien avec les lignes directrices indicatives établies par le groupe AHTEG en 2017, et présente un exemple de mise en œuvre de ce cadre concernant la dissémination de moustiques génétiquement modifiés pour lutter contre les maladies vectorielles.

(i) Cadre méthodologique général pour l'analyse socio-économique des OVM

Introduction

En France, le Haut Conseil des biotechnologies (HCB) créé à la suite du Grenelle de l'environnement par la loi n°2008-595 du 25 juin 2008 relative aux OGM est une instance indépendante chargée d'éclairer la décision publique sur les questions intéressant les biotechnologies, notamment sur les organismes génétiquement modifiés (OGM).

Le HCB s'organise autour de deux assemblées, d'une part un Comité scientifique (CS) composé d'experts impliqués dans l'évaluation des risques liés aux organismes génétiquement modifiés et d'autre part, un Comité économique, éthique et social (CEES) formé autour d'élus, de représentants d'organisations professionnelles, de salariés, d'associations de protection de l'environnement, d'associations de défense des consommateurs et de personnalités qualifiées (droit, économie et sociologie). La construction de ce comité provient de la reconnaissance par les autorités publiques de la controverse associée aux biotechnologies, sujet de débats dans la société, et de la nécessité d'envisager parallèlement les options possibles. Pensé pour être un organe de débats, le CEES se prononce sur les aspects économiques, sociaux et éthiques des biotechnologies et de leurs applications à travers une meilleure prise en compte des points de vue des citoyens portés par des représentants d'associations et d'ONG, des acteurs politiques et économiques dans la prise de

décisions publiques. À ce titre, le CEES constitue une institution particulière qui n'est pas un comité d'experts au sens propre du terme, mais un comité de parties prenantes et de personnalités qualifiées.

Sur le plan juridique, à l'échelle européenne, la directive 2001/18/CE ne concernait initialement que l'évaluation environnementale et sanitaire des OGM. La prise en compte de considérations socio-économiques des OGM a été introduite en 2015 avec l'article 26ter incluant la possibilité pour chaque État-membre de restreindre ou d'interdire la culture d'OGM sur son territoire pour des raisons liées aux incidences ou effets socio-économiques.

Au niveau français, le CEES s'appuie sur une grille d'analyse discutée et définie par ses membres. Une première grille d'analyse a ainsi été rédigée en 2010 dans l'objectif d'apprécier en toute transparence et au regard d'indicateurs structurés les dossiers traités. Cette grille garantit une évaluation formalisée des différents types de dossiers que le CEES est amené à instruire. Elle a été actualisée en 2015 en lien avec l'évolution de la réglementation européenne, et complétée par un rapport intitulé Proposition d'un cadre méthodologique pour l'évaluation socio-économique des plantes génétiquement modifiées¹.

La constitution originale du CEES, formé de parties prenantes et de personnalités qualifiées, permet la prise en compte de points de vue diversifiés répondant à une perspective de restitution neutre et comparative.

Principes et objectifs dans la conception de l'analyse socio-économique (ASE) par le HCB

Du fait du statut consultatif du HCB, l'intérêt de l'analyse socio-économique qui est menée au CEES réside autant dans le processus d'apprentissage et de dialogue qu'elle suscite entre les parties prenantes, que dans l'analyse finalement produite, conformément au principe n°7 énoncé dans le document CBD/CP/SEC/AHTEG/2017/1/3 (p. 9).

Selon le CEES, l'analyse socio-économique doit être considérée comme complémentaire de l'évaluation sanitaire et environnementale, reflétant ainsi le point n°6 du document CBD/CP/SEC/AHTEG/2017/1/3 (p.8). Elle met l'accent sur la prise en compte des contextes de production, de la notion de coexistence, des objectifs de développement durable et d'inclusion du débat public.

Pour répondre à cette évolution, le CEES a consolidé la version précédente de sa grille d'analyse (2010) en insistant sur deux axes :

- évaluation de l'OGM parmi les solutions alternatives (en incluant l'inscription et la description de l'OGM dans le contexte technique de production) ;
- comparaison des trajectoires d'innovations possibles, en s'attachant à définir autant que possible l'impact de l'autorisation ou du refus d'autorisation ;

Ces réflexions sont réparties selon quatre questions principales :

1. pourquoi la PGM (plante génétiquement modifiée) est-elle proposée et pour quels systèmes de culture ;
2. comparaison des trajectoires possibles et identification des possibles effets de verrouillage ;
3. quels sont les impacts de la culture de la PGM sur la durabilité dans ses dimensions sociale, culturelle, environnementale, sanitaire, territoriale et agronomique ;

¹

http://www.hautconseildesbiotechnologies.fr/fr/system/files/file_fields/2016/03/30/propositionduncadremethodologiquepourlevaluation socio-economiquedespgm_0.pdf

4. perception et adhésion des citoyens et des consommateurs des évolutions scientifiques et techniques.

En lien avec le point n°4 du document de travail CBD/CP/SEC/AHTEG/2017/1/3 (p.8), le HCB reconnaît la nécessité de tenir compte des incertitudes relatives aux données et d'aller au-delà d'une analyse exclusivement quantitative. Il existe de nombreuses méthodes visant à évaluer les impacts économiques, et éventuellement sociaux, des choix technologiques et/ou politiques. L'analyse coûts/bénéfices (ACB) est aujourd'hui la plus réputée et développée, au point qu'elle a été rendue obligatoire en France préalablement à la réalisation de certains projets d'importance. Elle n'est pas incompatible avec une logique de trajectoires, notamment pour comparer les différents scénarios. Néanmoins, dans le cadre des travaux envisagés par le CEES, le recours à l'ACB apparaît porteur de limites :

- Si l'ACB vise à objectiver et rationaliser les conséquences de différents types de décision, elle nécessite la formalisation d'un univers où les principaux risques et bénéfices sont identifiables et chiffrables, voire « monétarisables », ce qui n'est que rarement le cas aujourd'hui dans le cadre des applications des biotechnologies agricoles ; en outre, pour le CEES, la restriction des analyses à un univers d'évaluations chiffrées apparaît comme un verrouillage en soi. Une place doit nécessairement être laissée aux éléments et analyses d'ordre qualitatif.

- Il faudrait pouvoir s'appuyer sur des données nombreuses, chiffrées et articulées entre elles et qui doivent être accessibles ; or, au plan européen, la disponibilité de données liées aux conséquences socio-économiques et spécifiques à la question OGM pose problème en l'absence de mise en œuvre, et les données agricoles plus « généralistes », bien qu'accessibles, sont délicates à utiliser dans la perspective d'un questionnement sur ce thème.

(ii) Exemple de mise en œuvre avec l'analyse socio-économique de la dissémination de moustiques génétiquement modifiés pour lutter contre les maladies vectorielles

L'étude d'une saisine gouvernementale traitée et publiée par le CEES en 2017, concernant une demande d'éclairage sur les avantages et inconvénients de l'utilisation de moustiques modifiés par les biotechnologies pour la lutte anti-vectorielle et sur les critères d'évaluation à appliquer, nous servira ici d'exemple pour illustrer les étapes réflexives de traitement d'un dossier par ce comité. Bien que ce dossier ne concerne pas une plante génétiquement modifiée mais un insecte génétiquement modifié, le cadre de réflexion pour l'analyse socio-économique d'une biotechnologie donnée déployé par le CEES reste similaire selon les objets étudiés. L'exemple choisi ici, à savoir l'instruction d'une saisine concernant les moustiques modifiés par les biotechnologies dans le cadre de la lutte anti-vectorielle, permet d'illustrer la manière dont les travaux sont menés au sein du CEES et dont certains principes développés pour l'analyse socio-économique sont mis en œuvre au cours de l'instruction d'un dossier.

Il convient ici de distinguer deux phases : d'une part l'organisation du débat (préparation à l'évaluation), et d'autre part le travail de réflexion du CEES (évaluation et analyse).

• Phase A - Préparation à l'évaluation

En amont de la production de l'analyse et pour satisfaire le processus de dialogue visant à éclairer la décision publique de la manière la plus exhaustive possible, le Bureau du HCB a mandaté, pour le CEES, un groupe de travail dont les membres étaient principalement issus du CEES . Ce groupe de travail avait pour mission la rédaction d'un rapport éclairant le CEES sur les enjeux et les attentes concernant les moustiques modifiés par les biotechnologies dans le cadre de la lutte anti-vectorielle. Ce groupe de travail a été initié en 2016 et a terminé ses travaux en 2017, période au cours de laquelle il s'est réuni une dizaine de fois. En parallèle, les membres du CEES ont réfléchi à ces questions, et des dialogues ont été organisés, d'une part entre les membres du CEES et le groupe de travail mis en place pour ce comité et comprenant une partie de ses membres, et d'autre part entre les membres du groupe de

travail du Comité économique, éthique et social (CEES) et les membres du groupe de travail du Comité scientifique (CS), incluant le concours d'experts extérieurs au HCB.

- Phase B - Évaluation et analyse

En se basant sur ces différentes concertations, et en s'appuyant sur les principes de l'analyse socio-économique tels que délimités dans la « Recommandation du CEES relative à la Directive 2015/412 et à l'analyse socio-économique et éthique de la mise en culture des plantes génétiquement modifiées » élaborée en 2015, le CEES a ensuite procédé à l'analyse précise de l'OGM étudié en se basant sur la littérature existante dans ce domaine. À partir de cette collecte de données, des réflexions qui ont été tenues lors des différentes réunions, et de la grille d'analyse préalablement élaborée pour formuler sa recommandation, les grandes lignes de la réflexion du CEES sur les enjeux de l'utilisation de moustiques modifiés par les biotechnologies pour la lutte anti-vectorielle sont décrites ci-après.

Dans un premier temps, la recommandation du CEES détaille le contexte et la nature du problème concernant les moustiques modifiés par les biotechnologies, à savoir l'impact des maladies vectorisées par les moustiques sur la santé publique mondiale couplé aux limites observées des méthodes de lutte anti-vectorielle existantes. Le cadre d'action juridique est rappelé afin de définir le rôle de chacun des acteurs impliqués dans la lutte anti-vectorielle.

Le CEES liste ensuite les innovations en matière de lutte anti-vectorielle pour situer le contexte d'apparition des moustiques modifiés par les biotechnologies et offrir un paysage des nouvelles techniques disponibles. L'état d'avancement des expérimentations dans le domaine est retracé et les résultats des expérimentations de terrain ainsi que les avancées commerciales dans le domaine sont listés.

Ces éléments préalables amènent ensuite le CEES à définir plus précisément des avantages et inconvénients d'un possible recours à des moustiques modifiés en considérant les quatre axes suivants :

1. problème à résoudre : lutte anti-vectorielle ;
2. environnement ;
3. éthique ;
4. processus de décision.

Dans l'axe 1, le CEES délimite les intérêts techniques de lâchers de moustiques modifiés par les biotechnologies tout en prenant en compte les incertitudes existantes. Une revue des analyses coûts/bénéfices est enfin proposée d'un point de vue critique, à savoir que de tels critères sont limités face au manque de référentiel et de modèle prédictifs permettant de simuler les coûts, ou de les transposer entre les différentes techniques.

L'axe 2 évalue les considérations environnementales, qu'elles soient positives ou négatives, liées à la non-utilisation et à l'utilisation des moustiques modifiés par les biotechnologies en soulignant les questions écosystémiques inhérentes à leur possible usage.

L'axe 3, puis l'axe 4, relatent le débat éthique et les tensions « sociétales » autour de la question posée.

Le traitement de ce dossier fournit un exemple de la manière dont le CEES a articulé l'évaluation de l'OGM étudié parmi les solutions alternatives et/complémentaires et en prenant en compte les trajectoires d'innovations possibles de cet OGM.

Le rapport final du CEES a été publié en juin 2017. Suite à l'avis du Comité scientifique (CS) et à la recommandation du Comité économique, éthique et social (CEES), le HCB a organisé un colloque de restitution le 7 juin 2017 sur le thème : « Les moustiques génétiquement modifiés : un nouvel outil pour la lutte anti-vectorielle ? ». Cette restitution a permis de publiciser les recherches menées au sein du HCB dans le double objectif de veiller à éclairer la décision publique sur la question des moustiques modifiés par les biotechnologies et de contribuer au débat public de manière transparente et indépendante.

Sur le plan opérationnel, cette recommandation n'a pas pour vocation d'être figée et pourra être réévaluée par les membres du CEES si de nouveaux développements venaient à modifier les connaissances actuelles. Ainsi, l'analyse socio-économique d'un OGM donné par le CEES du HCB se veut une décision dynamique qui reste ouverte à de futurs réexamens en fonction de l'évolution des données et des connaissances sur l'OGM en question.

(b) Nomination des participants au forum en ligne de discussion sur les Considérations socio-économiques

Un formulaire en ligne va être complété pour la participation de Mme Lucie GUIMIER du Haut Conseil des Biotechnologies.