

Les OGM et le principe de précaution:

Le gouvernement du Canada met-il vraiment en oeuvre les recommandations de la Société Royale du Canada dans son rapport *Éléments de précaution* ?

Rapport sur la Réaction du Gouvernement canadien au Rapport du Groupe d'experts de la Société royale du Canada : *Éléments de précaution : recommandations pour la réglementation de la biotechnologie alimentaire au Canada*

[Pour l'instant, seul le *résumé exécutif* ci-dessous est disponible en français. L'étude complète est disponible en anglais à: <http://www.polarisinstitute.org/>]

Auteurs :

Peter Andrée, Ph.D.,
Programme en études et ressources environnementales,
Université Trent

et

Lucy Sharratt,
[Polaris Institute](http://www.polarisinstitute.org/)

Conseillers: Rod MacRae, Ph.D. de l'Université polytechnique Ryerson, Elisabeth Abergel, du collège Glendon, Université York, Ph.D., Anne Mitchell, l'Institut canadien du droit et de la politique, Mark Winfield, Ph.D., Institut Pembina, et Cindy Wiggins, Congrès du travail du Canada, Richard Beames, professeur émérite, Université de la Colombie-Britannique.

Les personnes suivantes ont apporté leur contribution au présent document : Tom Hutchison, Ph.D., Michelle Swenarchuk, Ph.D., Stephen Hill, Ph.D., Ellen Desjardins et Dave Bennett.

Résumé Exécutif

En 1995, le gouvernement du Canada, par l'intermédiaire de ses divers organismes de réglementation, avait commencé à autoriser la dissémination des OGM (organismes génétiquement modifiés) dans l'environnement et la chaîne alimentaire. Depuis, les autorités réglementaires ont dû faire face à des controverses de plus en plus importantes provenant d'une part des incertitudes entourant la science biotechnologique, et d'autre part, d'avoir à faire face à des produits GM (génétiquement modifiés) nouveaux et complexes. En février 2000, à la demande d'Environnement Canada, de Santé Canada et de l'Agence canadienne d'inspection des aliments, la Société Royale du Canada (SRC) mettait en place un « Comité d'experts sur l'avenir de la biotechnologie alimentaire ». La SRC est un organisme national prestigieux qui regroupe quelques-uns des plus éminents scientifiques et érudits du Canada.

Le comité devait donner son avis sur le système réglementaire canadien de même que sur la capacité scientifique qui serait nécessaire afin de gérer les produits GM de demain. En 2001, le comité d'experts de la SRC a émis 58 recommandations afin de modifier le système de réglementation, et nombre d'entre elles ont des conséquences importantes. Le gouvernement a réagi en présentant un « Plan d'action », mais on est en droit de se demander : les recommandations du comité d'experts de la Société Royale sont-elles mises en place ? Qu'est-ce que l'avenir réserve pour les consommateurs, les agriculteurs canadiens et l'environnement ?

Des ONG en environnement et d'autres groupes de la société civile canadienne ont collaboré avec des chercheurs universitaires indépendants afin de produire le présent rapport dont le but est d'attirer à nouveau l'attention sur les recommandations du Comité d'experts de la SRC. Au cas où le gouvernement déciderait d'autoriser d'autres OGM, il serait alors indispensable que toutes les recommandations du comité d'experts soient mises en vigueur sinon qu'une argumentation pertinente explique pourquoi certaines n'ont pas été prises en compte.

Appliquer toutes les recommandations du comité signifie prendre en compte les risques associés aux OGM. Cela nécessitera d'y consacrer d'énormes ressources humaines et financières. Cette mise en vigueur n'est pas juste une question d'argent et de personnel mais relève également de l'éthique. En matière de réglementation des OGM, le comité recommande une approche de précaution. Il a établi clairement que celle-ci ne devrait pas être compromise par les intérêts commerciaux des grandes entreprises désireuses de mettre rapidement de nouveaux produits sur le marché. Une approche de précaution exige d'examiner attentivement la situation avant d'agir, c'est-à-dire de soupeser toutes les options disponibles et les risques potentiels. Autrement dit, si les incertitudes sont trop grandes, si on ne dispose pas de tous les faits, ou si l'évaluation scientifique des risques n'est pas encore à même de fournir tous les faits dont on a besoin, on ne doit pas aller de l'avant. Dans le doute on doit attendre jusqu'à ce qu'on obtienne l'information nécessaire qui permettra d'agir avec confiance et en toute connaissance de cause. Même si cette approche semble être la voie raisonnable à suivre, le comité de la SRC a néanmoins découvert en 2001, qu'en ce qui concerne la réglementation des OGM au Canada, une approche véritablement de précaution n'avait pas encore été mise en place.

Notre étude fait une analyse du suivi qu'a entrepris le gouvernement pour mettre en place les recommandations du comité de la SRC au cours des trois années et demie qui se sont écoulées depuis la parution de son rapport. Notre étude a mis en lumière que si quelques progrès ont été réalisés, il reste encore beaucoup à faire avant que les Canadiens disposent d'un système réglementaire vraiment axé sur le principe de précaution afin de protéger l'environnement contre les risques reliés aux OGM. En raison de progrès insuffisants, la présente étude conclut, à partir des arguments avancés par la SRC elle-même en 2001 (p. 247), qu'il est temps pour le gouvernement du Canada de légiférer afin d'instaurer l'étiquetage obligatoire de tous les aliments GM au Canada. Étant donné que des lacunes graves minent encore la réglementation des OGM et en l'absence d'un débat public sur la question, les consommateurs devraient être capables de décider eux-mêmes de manger ou pas des aliments GM.

En ce qui a trait à l'implantation des recommandations de la SRC, les divers ministères et agences gouvernementales paraissent avoir pris certaines recommandations au sérieux. Au total, les ministères et agences concernés, ont publié six rapports faisant état de leur progrès en vue de mettre en place les recommandations du comité d'experts ; dans quelques rares cas, ils ont été à la hauteur du défi en parvenant à satisfaire les attentes et, en cela, ils doivent être félicités. Cependant, en ce qui a trait à la plupart des recommandations, les actions gouvernementales sont restées très en deçà des standards suggérés par le comité d'experts de la SRC.

On peut diviser les actions gouvernementales en quatre catégories : les actions qui vont pleinement dans le sens des recommandations du comité ; les actions pour lesquelles des critères minimaux n'ont pas encore été atteints ; les actions dont l'existence n'a pas été démontrée ; et enfin les actions qui, bien que dénotant un effort gouvernemental substantiel, ne peuvent encore prétendre relever d'une approche de précaution en matière de sécurité publique et de protection environnementale. On trouvera dans la liste suivante quelques-unes des actions-clés qui appartiennent à chacune de ces catégories.

Actions gouvernementales allant dans le sens des recommandations du comité d'experts de la SRC :

* Les aliments GM ainsi que les cultures transgéniques destinées aux aliments du bétail sont désormais autorisés concurremment. L'objectif de cette procédure est de tenter d'éviter une contamination des aliments destinés à la consommation humaine par des cultures destinées aux bétails et non approuvées pour la consommation humaine. Ce fut le cas aux États-Unis en 2000 pour une variété de maïs (StarLink^{MD}), approuvée pour la consommation animale et qui s'est retrouvée dans la chaîne alimentaire humaine. (USFDA : Agence américaine pour l'alimentation et les médicaments, 2000).

* Un programme de recherche révisé par des pairs concernant les interactions entre poissons transgéniques et poissons sauvages est en cours.

Des actions ont été entreprises, mais les critères minimaux n'ont pas été atteints :

- * On ne s'est pas vraiment forcé pour faire en sorte que les décisions réglementaires fassent l'objet d'analyses revisées par un comité d'experts approprié et indépendant, même si l'Agence canadienne d'inspection des aliments admet volontiers que « la révision par des pairs aide les scientifiques et les autres lecteurs concernés à distinguer les recherches académiques dignes de ce nom des travaux biaisés ou de qualité médiocre » (ACIA 2004a).
- * Les données nutritionnelles concernant les décisions qui réglementent les aliments GM et les données expérimentales conduisant aux décisions réglementaires régissant les cultures GM n'ont pas encore été rendues accessibles au public, même si des données similaires portant sur les approbations de pesticides doivent dorénavant être mises à la disposition du public en vertu de la Loi sur les produits antiparasitaires de 2002.
- * Les ministères et agences gouvernementales n'ont pas encore reconnu l'existence de biais inhérents à une approche réglementaire axée sur le concept d'« équivalence substantielle».
- * Les décisions réglementaires entourant les OGM n'ont pas jusqu'ici permis d'institutionnaliser une approche de précaution en matière de sécurité alimentaire et de protection de l'environnement.
- * Il n'existe pas encore de processus d'évaluation pour les animaux GM. On a plutôt laissé des accidents se produire : ainsi, on a permis sans le vouloir à certains animaux transgéniques de s'insérer dans la chaîne alimentaire malgré une « souhait » gouvernementale voulant que cela ne se produise pas.
- * Les évaluations environnementales complètes des végétaux GM, incluant des évaluations de leur incidence potentielle à long terme font encore défaut. Bien plus, la Vérificatrice générale du Canada a même découvert que certaines décisions de placer des OGM dans l'environnement n'étaient même pas appuyées sur des documents justifiant leur dissémination sur des bases scientifiques (BVG 2004).
- * Aucun moratoire n'a été établi concernant l'autorisation des poissons GM, et il n'existe pas encore de politiques claires afin de confiner les poissons transgéniques dans des viviers terrestres.
- * Les solutions de rechange aux marqueurs génétiques de résistance aux antibiotiques ne sont pas encore obligatoires, cela en dépit du fait qu'elles existent, et que les marqueurs génétiques de résistance aux antibiotiques ont été interdits ailleurs dans le monde en vertu du principe de précaution (ainsi la Norvège en a banni l'utilisation en 1997 ; Ivars 2002).
- * On a certes lancé quelques projets de recherche afin d'étudier les conséquences à long terme de l'utilisation de certains OGM sur l'environnement, mais il n'existe malheureusement pas encore de programme de recherche national et exhaustif étudiant les effets à long terme des OGM au niveau de l'alimentation et de l'environnement, même si la SRC en avait recommandé la création.

Actions n'ayant pas été entreprises :

* Ni le Gouvernement du Canada, ni son organisme-conseil (le Comité consultatif canadien de la biotechnologie) n'ont cherché à étudier la domination qu'exercent continuellement les intérêts privés sur les programmes publics de recherche.

* À ce jour, on procède encore à l'évaluation de l'innocuité des aliments transgéniques sans recourir à des tests portant sur les aliments entiers.

* Le gouvernement n'a rien fait pour s'attaquer à la question d'éventuelles interactions entre les végétaux transgéniques, les microorganismes et les animaux, même si, d'après le comité d'experts de la SRC, ces interactions pourraient avoir pour résultat des concentrations plus élevées de toxines dans la nourriture destinée aux animaux (SRC, p. 110).

* Le gouvernement ne s'est pas efforcé d'organiser un suivi systématique de la résistance des insectes aux plantes GM censées être toxiques pour les insectes ravageurs; il n'a rien fait non plus pour faire respecter les programmes de surveillance de la résistance aux insectes que les promoteurs de variétés transgéniques avaient mis en place à la demande des autorités gouvernementales.

* Le gouvernement n'a pas pris les moyens de soutenir la sauvegarde de la diversité génétique en agriculture en dépit de plusieurs requêtes formulées en ce sens par la société civile.

* Aucun nouveau soutien n'a été apporté à la recherche sur les données de base concernant les agroécosystèmes et les biosystèmes limitrophes.

Actions qui, bien que dénotant un effort gouvernemental substantiel, ne peuvent encore prétendre relever d'une approche de précaution en matière de sécurité publique et de protection de l'environnement:

* Le comité d'experts de la SRC avait demandé qu'on mette en place un arbre décisionnel pour tester l'allergénicité, ce qui fut fait. Cependant, il y a consensus au sein de la communauté scientifique à l'effet que les tests présentement utilisés ne permettent pas de détecter le potentiel allergénique des protéines GM qui n'ont pas été antérieurement reconnues comme des allergènes. Afin de pallier à ces incertitudes, les scientifiques du gouvernement mettent l'accent sur la nécessité d'établir des stratégies de surveillance à long terme. Cependant, ces stratégies de suivi n'existent pas encore, et il est d'ailleurs presque impossible de les mettre en place parce que les chercheurs sont incapables de faire la distinction entre les personnes qui consomment des OGM et celles qui ne le font pas en raison de l'absence d'étiquetage des OGM.

Le présent rapport arrive aux cinq grandes conclusions suivantes:

1) Les actions entreprises par le gouvernement du Canada ne sont pas à la hauteur des recommandations du Rapport du Groupe d'experts scientifiques de la Société Royale du Canada.

Si le gouvernement a véritablement l'intention de donner suite à chacune des recommandations du Comité, son Plan d'action et son Rapport sur l'état des travaux devraient instaurer des objectifs quantifiables en relation avec les recommandations originelles de la SRC, plutôt que d'instaurer une liste d'actions axées sur des propres priorités. Nous sommes d'accord avec le Comité consultatif canadien de la biotechnologie (CCCB), lequel a soutenu, dans son mémoire consultatif d'avril 2004, que le gouvernement fédéral devrait officiellement et ouvertement s'engager le plus tôt possible à mettre en oeuvre toutes les recommandations du comité d'experts scientifiques de la Société Royale du Canada afin de consolider la réglementation des cultures génétiquement modifiées et des aliments transgéniques destinés à la consommation humaine ou animale (CCCB 2004). Les réformes réglementaires mises de l'avant jusqu'ici relèvent du cas par cas, et bien souvent elles ratent complètement les objectifs fixés par la SRC. Il est important de reconnaître que de nombreuses recommandations formulées par la SRC entrent, en fait, en conflit avec la direction générale des politiques gouvernementales, laquelle appuie l'industrie biotechnologique et s'oppose à l'étiquetage obligatoire. Par conséquent, des changements réglementaires devront être apportés en harmonie avec de nouvelles politiques que le gouvernement du Canada devra infléchir dans d'autres directions, et ce changement de cap exigera un processus plus large de réforme et d'évaluation. Afin d'atteindre ce but, il est vital qu'ait lieu un débat national de fond sur les OGM, et il est impératif que le Parlement se penche finalement et sérieusement sur la question de l'étiquetage obligatoire.

2) Le gouvernement fédéral doit encore investir substantiellement pour renforcer la capacité scientifique de sorte que l'on puisse mettre en place les recommandations du comité d'experts de la SRC.

Jusqu'à présent, les investissements que le fédéral a consenti sont lamentables compte tenu des normes élevées que le comité d'experts a établies. Environnement Canada, par exemple, a consacré à peine 350 000 \$ en deux ans à la coordination d'une stratégie de recherche (que la SRC avait demandée) et visant à détecter d'éventuels effets écosystémiques des OGM (SCB 2004a). Ce financement semble dérisoire comparé aux 375 millions de dollars que le gouvernement a investi dans Génome Canada depuis sa création en l'an 2000 (Génome Canada 2003). Nous sommes d'accord avec la SRC sur le fait que les améliorations destinées à renforcer la capacité scientifique devant permettre de comprendre les conséquences potentielles des OGM et « devraient être considérées comme étant un investissement à long terme nécessaire » (SRC 2001 p.209). Étant donné les faiblesses qui caractérisent présentement le système réglementaire, de nouveaux montants d'argent devraient être consacrés en priorité au développement de la capacité d'évaluer les risques et à la gestion des risques dans les domaines de l'écologie, de la biologie évolutionniste et de l'épidémiologie.

3) Dans le but de satisfaire les attentes élevées de la SRC concernant les OGM, le gouvernement doit s'engager à suivre une approche véritablement axée sur le principe de précaution.

Une réponse « conservatrice » pour faire face à l'incertitude scientifique, comme c'est reconnu d'ailleurs déjà par le gouvernement fédéral dans son Cadre sur la mise en place du Principe de précaution (BPM 2003), est une dimension de cette approche de précaution. L'application du principe de précaution à l'évaluation des OGM exige le recours à un processus réglementaire exhaustif permettant d'évaluer chaque nouvelles cultures et les aliments nouveaux, ainsi que toute nouvelle technologie en général, en tenant compte du système alimentaire dont les objectifs doivent être clairement définis. La première étape de cette évaluation doit consister à examiner à fonds les avantages et les risques, réels ou théoriques, des OGM par rapport aux solutions de rechange permettant d'atteindre les mêmes buts. Les solutions de rechange devraient inclure les technologies non-OGM ainsi que les stratégies de gestion (comme la gestion intégrée des insectes nuisibles et l'agriculture biologique). Ce processus d'évaluation basé sur la précaution doit être ouvert et transparent, il doit en outre comporter une caractérisation nette des dommages et des avantages potentiels, de même que le degré d'incertitude associé à ces caractérisations (Barrett et Raffensperger 2002). L'évaluation devrait être axée sur des données expérimentales reliées aux risques sanitaires et environnementaux et vérifiées par des experts indépendants; elle devrait également tenir compte d'enjeux socio-économiques et de préoccupations éthiques (il s'agit d'un ensemble plus vaste d'enjeux dont l'importance est cruciale dans le débat que soulève la biotechnologie alimentaire, selon le Comité d'experts de la SRC; (SRC 2001 pp. 2-10). La précaution devrait clairement avoir comme priorité la protection de la santé publique et de l'environnement au-dessus de la croissance économique et du développement industriel. Étant donné l'ampleur du type d'évaluation pour cette technologie, la participation du public en général ainsi que d'experts externes (non gouvernementaux) à une évaluation réglementaire des OGM, en se conformant à une évaluation de précaution, est indispensable.

4) Il est nécessaire que le Gouvernement du Canada adopte des mesures concrètes afin de rendre les données réglementaires parfaitement transparentes, et il doit s'assurer que ses décisions fassent l'objet de révisions par des experts indépendants.

À plusieurs reprises le Comité d'experts a souligné que les évaluations devraient satisfaire aux exigences d'une publication scientifique avec examen par les pairs; en outre, les décisions devant conduire à des applications scientifiques appropriées devaient être prises à partir d'une information parfaitement transparente. Malheureusement ces recommandations n'ont guère été suivies d'effets. Nous croyons que les divers ministères et agences du gouvernement devraient oeuvrer avec la Société Royale du Canada, considérée comme un organisme indépendant, afin d'établir des protocoles efficaces de révision par des pairs pour toutes les évaluations de l'innocuité des organismes génétiquement modifiés et les aliments transgéniques destinés à la consommation humaine ou animale.

5) L'étiquetage obligatoire de tous les aliments génétiquement modifiés s'avère désormais une nécessité.

La RSC s'était penchée sur l'opportunité d'étiqueter les OGM eu égard aux risques qu'ils soulèvent pour la santé et l'environnement. Elle avait conclu que présentement : «la justification scientifique relative à l'étiquetage général obligatoire n'était pas suffisante.» (SRC p.247) Les Canadiens ont maintes fois réclamé l'instauration de l'étiquetage obligatoire, mais le désir qu'éprouvent ceux-ci d'avoir le droit de savoir ce qu'ils consomment et de choisir leurs aliments ne cadre pas avec l'objet principale d'étude de la SRC qui est d'étudier les justifications scientifiques de l'étiquetage (Greenpeace 2002). En fait la SRC a conclu qu'elle pouvait recommander l'étiquetage facultatif sous réserve que «ces conclusions reposent sur l'hypothèse que les autres recommandations de ce rapport en ce qui concerne les directives d'évaluation et de gestion efficace des risques des organismes génétiquement modifiés seront pleinement mises en place par les agences de réglementation.» (SRC p.247) Or notre étude indique en détail que les autorités n'ont justement pas mis en vigueur les recommandations du Comité, laissant aux consommateurs le fardeau de supporter les risques que comportent des aliments inadéquatement testés. Même les scientifiques gouvernementaux admettent que les tests présentement utilisés pour déterminer la sécurité alimentaire des aliments transgéniques peuvent passer à côté de nouveaux allergènes potentiels, et que cette «déficience» pose «de graves problèmes» à l'industrie et aux gouvernements concernés (Tryphonas et al. 2003, p.221). Qui plus est, les recommandations de la SRC concernant la surveillance et le suivi des impacts à long terme de la consommation d'aliments GM ne peuvent se concrétiser que si les consommateurs se voient offrir la possibilité de distinguer les aliments transgéniques de ceux qui ne le sont pas.

ACIA (Agence canadienne d'inspection des aliments). 2004a. Contrôle par les pairs : De quoi s'agit-il et quelles en sont les modalités?

<http://www.inspection.gc.ca/francais/sci/biotech/reg/peepaif.shtml>

(accessed May 1, 2004).

BVG (Le Bureau du vérificateur général). 2004. Agence canadienne d'inspection des aliments- La réglementation des végétaux a caractères nouveaux Rapports de la vérificatrice générale du Canada (Chapitre 4). Mars.

http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/rapports.nsf/html/04menu_f.html

CCCB (le Comité consultatif canadien de la biotechnologie). 2004. Compléter le cadre de réglementation de la biotechnologie : Mémoire consultatif.

<http://cbac-cccb.ic.gc.ca/epic/internet/incbac-cccb.nsf/fr/ah00437f.html>

Génome Canada 2003. <http://www.genomecanada.ca>

Ivars, B. 2002. Norway. The Cartagena Protocol on Biosafety: Reconciling Trade in Biotechnology with Environment and Development? Bail, C., R. Faulkne and H. Marquard (eds). London: The Royal Institute of International Affairs.

SRC (la Société Royale du Canada). 2001. Groupe d'experts sur l'avenir de la biotechnologie alimentaire, *Éléments de précaution : recommandations pour la réglementation de la biotechnologie alimentaire au Canada*. Ottawa, la Société Royale du Canada. Janvier.

<http://rsc.ca/>

Tryphonas, H. G. Arvanitakis, E. Vavasour, and G. Bondy. 2003. Animal Models to Detect Allergenicity to Foods and Genetically Modified Products: Workshop Summary. *Environmental Health Perspectives* 111(2): 221.

USFDA (United States Food and Drug Administration). 2000. Enforcement Report 00-44.

November 1, <http://www.fda.gov/bbs/topics/ENFORCE/ENF00666.html>

(accessed October 1, 2004).
