Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
en réponse aux postulats
- **du groupe PopEcoSol 04.144, du 25 mai 2004, "Un canton sans OGM: une chance pour l'agriculture, la recherche et la population"**
- **du groupe libéral-PPN 04.149, du 29 juin 2004, "Bien identifier les cultures sans OGM"**

(Du 29 novembre 2006)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

RESUME

Le présent rapport analyse l'opportunité de légiférer au niveau cantonal sur la problématique des organismes génétiquement modifiés (OGM). Compte tenu de l'acception par le peuple de l'initiative populaire fédérale pour des aliments produits sans modification génétique le 27 novembre 2005 et de la primauté du droit fédéral sur le droit cantonal, il apparaît inopportun de légiférer en la matière à l'échelle cantonale. Aussi, il est proposé de classer les postulats et, si cela s'avérait pertinent, de reprendre la réflexion au terme du moratoire fédéral en 2010.

1. INTRODUCTION

De tout temps, l'être humain est intervenu sur la nature pour en tirer le meilleur parti possible et assurer sa survie. Ainsi, la très grande majorité des plantes cultivées et des animaux d'élevage sont le résultat du travail des sélectionneurs. Aujourd'hui, la science et ses applications technologiques permettent de domestiquer la nature à encore plus grande échelle, plus rapidement et sur une plus grande variété d'organismes vivants, de la bactérie à l'être humain lui-même. Si ce potentiel génère à la fois espoirs et craintes, il inspire aussi inquiétude et méfiance comme en témoignent les postulats 04.144, du 25 mai 2004, et 04.149 ,du 29 juin 2004, déposés en marge du débat sur le rapport d'information concernant l'état de situation de l'agriculture et de la viticulture (04.019) en mai 2004, dont les textes sont reproduits ci-après.

04.144 ad 04.019
25 mai 2004
Postulat du groupe PopEcoSol

Un canton sans OGM: une chance pour l'agriculture, la recherche et la population

– *Conscient des risques de dérive dus aux OGM en agriculture, dans l'alimentation et l'environnement, et quelles que soient les décisions prises à Berne dans ce domaine;*

– *Connaissant la décision d'une majorité des milieux agricoles et des distributeurs helvétiques de s'abstenir d'utiliser et de vendre des produits agricoles suisses génétiquement modifiés;*

– *À l'image du canton du Tessin et de centaines de mairies françaises qui ont interdit les OGM sur leur territoire, et du Grand Conseil vaudois qui a accepté une motion dans ce sens;*

– *En vertu du principe de précaution, dans le cadre d'une agriculture durable, de la sécurité alimentaire et de la santé publique;*

– *Considérant qu'à l'avenir, les territoires sans OGM offriront des réelles opportunités pour une production agricole alternative non contaminée et un réservoir génétique indemne pour la recherche,*

le Grand Conseil demande au Conseil d'Etat d'étudier les mesures permettant:

1. *D'interdire totalement la production, l'utilisation de plantes et d'animaux transgéniques sur le territoire neuchâtelois en matière agricole, forestière, et environnementale (avec une exception pour la recherche scientifique en milieu confiné).*
2. *D'interdire la commercialisation et la dissémination de végétaux et autres produits indigènes ou importés contenant des gènes résistants aux antibiotiques employés en médecine.*

Signataires: L. Debrot, F. Bonnet, D. Perdrizat, G. Hirschy, J.-P. Veya, C. Gehringer, H. Jenni, A. Bringolf, Patrick Erard, D. de la Reussille, M. Ebel, J. Kuhn-Rognon et N. de Pury

Postulat accepté par 87 voix sans opposition, le 29 juin 2004.

04.149 ad 04.019
29 juin 2004
Postulat du groupe libéral-PPN
Bien identifier les cultures sans OGM

– *Conscient de l'évolution et de la recherche en matière de culture, d'élevage et d'environnement débouchant sur des procédés introduisant des gènes modifiés dans la cellule vivante,*

– *Constatant néanmoins que d'importants gains de productivité ont pu être obtenus grâce aux OGM en rendant moins sensibles les cultures aux agents nuisibles,*

– *Ne pouvant passer sous silence les bénéfices d'aliments "thérapeutiques" comme le riz doré manipulé pour être riche en vitamine A, luttant ainsi contre la cécité,*

– *Constatant que les fibres bleues du coton transgénique n'ont plus besoin de teinture pour la fabrication du tissu "denim",*

– *Connaissant et partageant parfois les inquiétudes des partisans de la lutte contre les OGM,*

le Grand Conseil demande au Conseil d'Etat d'étudier les mesures qui permettraient l'identification, la déclaration de la production, l'utilisation de plantes et d'animaux transgéniques sur le territoire neuchâtelois, y compris les importations de produits étrangers, afin que le citoyen consommateur et responsable puisse, en toute connaissance de cause, se déterminer sur ses choix alimentaires.

Signataires: J. Walder, Ph. Bauer, C. Zweiacker, J.-F. de Montmollin, F. Monnier et J.-G. Béguin

Postulat accepté par 89 voix sans opposition, le 29 juin 2004.

Tenant compte de l'acception par le peuple de l'initiative populaire fédérale pour des aliments produits sans modification génétique le 27 novembre 2005, et surtout de la primauté du droit fédéral sur le droit cantonal, le présent rapport fait le point sur les OGM, analyse les deux postulats et propose d'attendre la fin du moratoire de cinq avant de revoir l'opportunité de légiférer.

2. OGM: DE QUOI S'AGIT-IL?

L'organisme génétiquement modifié est un microorganisme, une plante ou un animal dont le patrimoine génétique est modifié par génie génétique pour lui attribuer des caractéristiques qu'il ne possède pas du tout ou qu'il possède déjà, mais à un degré jugé insatisfaisant, ou pour lui enlever ou atténuer certaines caractéristiques jugées indésirables. Le processus menant à la création d'OGM est appelé transgenèse.

Qu'il s'agisse de microorganismes, de végétaux ou d'animaux transgéniques, les OGM sont utilisés dans la recherche, l'agriculture, l'alimentation, le domaine pharmaceutique et l'industrie, mais aussi dans l'horticulture ornementale et la foresterie. Industriels prônant le droit à la vente, agriculteurs prônant le droit à la production, gouvernements et universités prônant le droit à la recherche, se disputent donc, à l'échelle mondiale, des intérêts économiques importants, sous l'œil critique des mouvements altermondialistes et protecteurs de l'environnement prônant la prévention et des consommateurs réclamant la liberté de choisir et la sécurité alimentaire.

Pour les autorités politiques, la situation est particulièrement délicate puisqu'elles se retrouvent avec le double mandat de promouvoir et de contrôler les biotechnologies. Il y a là le risque de conflits d'intérêts qui peuvent miner la confiance de la population dans l'intégrité des décisions qui sont prises en matière d'OGM. Une information exemplaire de la part des collectivités publiques s'avère donc d'autant plus essentielle.

Cela dit, la communauté scientifique est divisée quant aux bienfaits des OGM. Si de récentes recherches théoriques montrent que moyennant des mesures techniques et organisationnelles, la coexistence de cultures avec et sans OGM serait possible, d'autres la réfute ne sont pas aussi catégoriques et mettent en évidence le manque de recul et d'expérimentation pour affirmer l'absence de risque.

Plus précisément, de l'avis des promoteurs, les OGM présentent une technologie d'avenir:

– pour l'agriculture par l'augmentation des rendements des récoltes et la diminution des pertes; la diminution des coûts à la production; l'allégement des contraintes agroéconomiques; la diversification des productions; l'augmentation de la valeur ajoutée des produits; la valeur économique des gains environnementaux;

– pour la médecine et l'industrie pharmaceutique, par l'opportunité de produire en quantité des produits biologiques avec de nouvelles fonctions curatives et préventives;

- pour l'industrie alimentaire du fait de l'amélioration variétale et de la possibilité de disposer de médicaments-aliments qui peuvent être produits en quantité.

Ainsi, certains promoteurs estiment que les OGM pourraient aider à résoudre le problème de la surpopulation et de la faim dans le monde, de la malnutrition, de certaines maladies et allergies. Enfin, ils estiment aussi que les OGM peuvent aider à réduire la quantité de produit phytosanitaire utilisé lors de la culture des plantes comme les pesticides ou insecticides.

Pour les opposants, les OGM constituent une atteinte à un état de nature devant être préservé. Ils considèrent les effets ultimes des OGM comme imprévisibles et irréversibles; le fait que les OGM puissent être brevetés plaide également en leur défaveur car cela peut impliquer une perte d'indépendance des agriculteurs face aux semenciers. D'autre part, ils contestent la réduction attendue des quantités de pesticides à appliquer sur les cultures OGM et dénoncent la position de monopole acquise par les peu nombreuses entreprises qui produisent les semences OGM et les pesticides nécessaires. Mais alors que certains opposants se prononcent pour le rejet sans discussion des OGM, d'autres les bannissent des cultures ouvertes tout en admettant l'expérimentation en milieu confiné, uniquement pour la recherche. Enfin, pour les opposants aux OGM, la lutte contre la malnutrition n'est qu'un prétexte de l'industrie agro-pharmaceutique pour faire accepter les OGM auprès de la population.

A l'échelle mondiale, le débat est aussi alimenté par le fait que l'Amérique du Nord et l'Europe ne partagent pas la même approche en matière d'OGM. En Amérique du Nord, la législation est centrée sur les produits OGM, leurs usages et leurs effets. C'est donc le principe d'équivalence d'un produit avec un autre semblable en substance de même que l'assurance de son innocuité pour la santé et pour l'environnement qui fait foi en matière d'autorisation. En Europe, la législation est plutôt centrée sur le processus d'obtention des produits. On y préconise donc la responsabilité des fabricants d'aliments, la traçabilité des produits et donc l'application du principe de précaution en santé comme en environnement.

3. LE CADRE LEGAL FEDERAL RELATIF AUX OGM

La Confédération a la compétence de légiférer dans le domaine des OGM en vertu des articles 74 (protection de l'environnement), 118 (protection de la santé) et 120 (génie génétique) de la Constitution, qui accordent une grande importance à la protection de l'être humain et de son environnement.

La loi fédérale du 21 mars 2003 sur l'application du génie génétique au domaine non humain (loi sur le génie génétique, LGG, RS 814.91) concrétise les articles constitutionnels et l'ordonnance sur l'agriculture biologique (RS 910.18) interdit les OGM en agriculture biologique. La production et la mise en circulation de vertébrés génétiquement modifiés ne sont autorisées qu'à des fins scientifiques, thérapeutiques ou de diagnostic médical ou vétérinaire (LGG, art 9). Cette restriction limite très sérieusement la détention d'animaux OGM. Et enfin, la mise en circulation d'OGM contenant des gènes de résistance aux antibiotiques est interdite lorsque cela concerne des antibiotiques utilisés en médecine humaine et vétérinaire (LGG, art.6, al.,3).

La Suisse ne connaît ni production nationale ni importation de plantes OGM, en raison – notamment - de la méfiance du consommateur à leur égard. Il existe donc de fait un moratoire sur les produits agricoles et produits agricoles transformés OGM en Suisse. L'acceptation, le 27 novembre 2005, de l'initiative populaire fédérale pour des aliments produits sans modification génétique témoigne de cet état d'esprit.

Si la Suisse ne produit pas de plantes OGM (aucune demande d'autorisation n'a été déposée pour la mise en culture), elle autorise l'importation pour l'alimentation humaine et animale d'une variété de soja, de trois variétés de maïs, ainsi que des glutens de maïs, des aliments de gluten, des farines de rafles de maïs et des tourteaux d'extraction et de pression de soja. Bien qu'aucune plante OGM destinée à l'alimentation humaine ne soit actuellement vendue en Suisse, il est difficile d'estimer, en l'absence de statistiques, les quantités de tourteaux qui sont destinés à l'alimentation animale et de denrées alimentaires importées et contaminées de manière involontaire par des OGM au-delà du seuil de tolérance légal de 0.9%. A l'échelle mondiale, 80% des OGM cultivés sont destinés à nourrir le bétail.

De manière implicite, la plupart des labels de qualité de produits agricoles et agroalimentaires exigent le respect des prestations écologiques requises (PER) au niveau de la production agricole et interdisent le recours aux OGM, alors qu'ils sont tolérés jusqu'à 0,9% dans les aliments et matières premières agricoles.

Le choix du consommateur entre un produit OGM et non-OGM, effectué en toute connaissance, notamment grâce à un étiquetage adéquat, constitue un élément intangible de son droit. Cette liberté du consommateur est ancrée dans la nouvelle loi sur le génie génétique; en cas de mise en culture d'OGM, la protection de la production sans OGM doit être garantie, de même que la liberté de choix des consommateurs.

4. DE LA CONSTITUTIONNALITE DES CADRES LEGAUX CANTONAUX RELATIFS AUX OGM

La problématique des OGM étant régie par le droit fédéral, la plupart des cantons ne disposent pas d'une législation cantonale spécifique en la matière. Plusieurs d'entre eux ont toutefois examiné la possibilité d'interdire les OGM sur leur territoire. Les cantons du Jura, du Valais et de Genève ont statué récemment sur la question en refusant une telle mesure. Le canton du Tessin, à l'inverse, a introduit dans sa législation l'interdiction des OGM (loi sur l'agriculture du 3 décembre 2002, art. 1, al. 3) et le demi-canton Appenzell Rhodes extérieurs a introduit l'interdiction des OGM dans le domaine forestier (Gesetz über den Wald vom 28. April 1996, art. 22).

Or, l'introduction d'une base légale cantonale pour interdire les OGM sur un territoire cantonal se heurte à la difficulté de contrôler cette interdiction et à l'invalidité juridique par rapport au droit fédéral (LGG).

Juridiquement, le droit fédéral prime sur le droit cantonal. Le canton ne peut donc pas interdire ce que n'interdit pas la Confédération, qui par ailleurs a décrété un moratoire de cinq ans. Dès la fin de ce moratoire, l'Office fédéral de l'agriculture examinera les demandes d'introduction de produits OGM sans tenir compte des interdictions cantonales. De plus, une interdiction cantonale des OGM rendrait illégaux tous les aliments pour bétail qui en contiennent des traces, c'est-à-dire dans lesquels les quantités sont inférieures à celles tolérées actuellement par la législation fédérale. Cela est impossible, encore une fois, parce que le droit fédéral prime sur le droit cantonal.

Cette analyse a été déterminante pour les cantons qui ont renoncé à interdire les OGM. Les interdictions décidées par les cantons du Tessin et d'Appenzell Rhodes extérieurs n'ont jusqu'à maintenant pas provoqué de réaction de la Confédération. Cependant, elles seront discutées uniquement en cas de recours d'un agriculteur désireux de cultiver des plantes OGM dans ces deux cantons.

5. EXAMEN DU POSTULAT DU GROUPE POPECOSOL

Le postulat du groupe PopEcoSol vise l'interdiction totale de la production, de l'utilisation de plantes et d'animaux transgéniques, ainsi que de leur commercialisation et de leur dissémination.

Ces restrictions à l'activité économique, parfois difficilement contrôlables (commercialisation) au niveau cantonal et d'une validité juridique douteuse, paraissent superflues, en regard des dispositions fédérales. En effet, au plan légal fédéral, le principe de précaution et le souci de la sécurité de l'être humain et de l'environnement limitent toute velléité de production et d'utilisation de produits OGM. Le niveau de protection contre leurs effets néfastes est donc élevé. Ainsi la détention d'animaux transgéniques est extrêmement restrictive et l'interdiction des gènes de résistance aux antibiotiques dans les OGM est déjà ancrée dans la législation fédérale sur le génie génétique.

Par conséquent, l'introduction d'une interdiction des gènes de résistance aux antibiotiques devient inutile. Et une interdiction des OGM restreint le libre choix du consommateur, augmente le coût des intrants agricoles (par exemple celui des aliments pour le bétail) et n'apporte pas de contribution supplémentaire à la résolution de cette problématique. Pratiquement, elle est irréalisable sur le territoire d'un canton.

6. POSTULAT DU GROUPE LIBERAL-PPN

Le postulat du groupe Libéral-PPN demande d'étudier les mesures qui permettraient l'identification, la déclaration de la production, l'utilisation de plantes et d'animaux transgéniques (y compris les importations), afin que le citoyen consommateur puisse se déterminer en toute connaissance sur ses choix alimentaires.

Ici également, la mise en œuvre des mesures, au-delà de la simple déclaration politique, nous paraît problématique sur un territoire aussi restreint et ouvert que le canton même si, dans le cadre de la collaboration intercantonale des laboratoires cantonaux de Neuchâtel,

Vaud et Genève, de nombreuses analyses sont effectuées chaque année sur des échantillons prélevés dans les trois cantons. Les contrôles effectués par les autorités cantonales d'exécution du droit alimentaire, soit les chimistes cantonaux, montrent que les denrées alimentaires à base de soja ou de maïs commercialisées en Suisse ne contiennent pas d'OGM. Dans quelques rares cas, des traces en quantité inférieure au seuil de déclaration obligatoire (0.9%) ont été décelées. Aucun cas n'a été relevé dans le canton de Neuchâtel. La situation actuelle est donc saine et rien ne montre qu'il faille renforcer la législation ou les contrôles effectués.

Les dispositions légales fédérales déjà en vigueur permettent d'atteindre les objectifs visés par le postulat. Des mesures supplémentaires ne s'imposent dès lors pas.

7. VOTE DU GRAND CONSEIL

Le présent rapport est soumis au vote à la majorité simple du Grand Conseil.

8. CONCLUSION

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat juge qu'il n'y a pas lieu de promulguer une disposition légale cantonale interdisant, d'une part, la production, l'utilisation et la commercialisation d'OGM tel que proposé par le postulat du groupe PopEcoSol et permettant d'identifier, d'autre part, les cultures OGM tel que proposé par le postulat du groupe libéral-PPN. En effet, ces questions sont traitées à satisfaction par la législation et réglementation fédérale.

L'adoption de dispositions cantonales sur ce sujet n'apporterait rien de plus à la résolution du problème des OGM qui relève de la compétence de la Confédération. En outre, la validité juridique de ces dispositions en regard du droit fédéral serait contestable. Il apparaît donc prématuré de légiférer. Le Conseil d'Etat préfère observer attentivement l'évolution du dossier à l'échelle nationale et internationale, et profiter du moratoire de cinq ans pour approfondir les différents aspects du dossier et présenter un nouveau rapport avant de prendre toute décision.

Dès lors, nous vous remercions de prendre acte du rapport et de classer les postulats du groupe PopEcoSol 04.144, du 25 mai 2004, "Un canton sans OGM: une chance pour l'agriculture, la recherche et la population", et du groupe libéral-PPN 04.149. du 29 juin 2004, "Bien identifier les cultures sans OGM".

Veuillez agréer, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 29 novembre 2006

Au nom du Conseil d'Etat:

La présidente,	*Le chancelier,*
S. PERRINJAQUET	J.-M. REBER