infOGM

Veille citoyenne d'information sur les OGM et les semences

OGM aux États-Unis : les autorités locales non compétentes

Par

Publié le 09/09/2017

Depuis 2005, aux États-Unis, les lois ôtant aux villes et comtés leurs compétences en matière de semences se multiplient. Adoptées en réaction aux restrictions et moratoires de culture des OGM, ces lois sont fondées sur le postulat que l'échelle étatique est la mieux à même de prendre des décisions en matière de semences. Mais les enjeux économiques ne sont pas absents, ni les conséquences sur le jeu de la démocratie locale.

La culture de plantes transgéniques s'accompagne très souvent de résistances locales, y compris dans le premier pays producteur mondial d'OGM transgéniques, les États-Unis. À partir de 2004, plusieurs comtés dans les états de Californie, de l'Oregon, de Hawaii et du Colorado ainsi qu'une

centaine de villes dans l'état de Nouvelle-Angleterre avaient ainsi adopté des règles limitant la culture de semences génétiquement modifiées [1] [2] [3] [4] [5] [6].

Mais les états fédérés ne voient pas ces restrictions locales d'un bon œil. Craignant une multiplication des interdictions locales d'OGM, leur réponse à ces initiatives locales cherchent à mettre fin à cet élan. Et quel moyen plus efficace pour y parvenir que celui de conférer à l'état seul la compétence de légiférer en matière de semences, et de l'ôter ainsi aux autorités locales ?
Depuis 2005, les lois étatiques transférant la compétence en matière de semences aux états se multiplient, dessinant une évolution de fond. En 2005, seize états avaient déjà adopté ou préparaient des lois interdisant aux autorités locales le droit d'encadrer, entre autres, le commerce et la culture de semences [7], pas seulement transgéniques (voir encadré). Aujourd'hui, en 2017, plus de la moitié des états fédérés (vingt-neuf sur cinquante) interdisent explicitement ou implicitement l'adoption de règles locales en matière de semences. Les derniers états à rejoindre la désormais longue liste sont le Texas, l'Arkansas et le Montana.

Garantir des décisions basées sur la science

Pourquoi les autorités locales devraient-elles avoir des compétences pour adopter des règles en matière de semences, alors que les états ont un département ou une agence dédié à l'agriculture, avec une expertise scientifique permettant d'adopter des décisions efficaces et non fondées sur la peur ou l'information erronée ? C'est en questionnant ainsi l'expertise des autorités locales en matière de semences qu'est remise en cause leur compétence pour adopter des règles en la matière.

Le critère déterminant pour établir l'échelon approprié pour prendre des décisions serait donc celui des connaissances dans le domaine considéré. C'est ce qu'affirme en substance un agent de l'état de Georgie, l'un des premiers états à avoir adopté une loi de préemption étatique (c'est-à-dire de compétence unique de l'état) en matière de semences : « *Nous voulions garder l'autorité dans le domaine des semences au sein du Département (ministère) de l'agriculture. Le Département a la connaissance, la matière grise si vous voulez, pour mieux contrôler le type de nourriture que nous voulons faire pousser. Nous ne voulons pas qu'un petit segment de la population votante, qui a une connaissance limitée, détruise un secteur de culture* » [8].

Les entreprises en action

Mais la question de l'échelon le plus approprié pour adopter des règles en matière de semences ne semble pas être la seule préoccupation guidant l'adoption des lois de préemption étatiques. Les entreprises de biotechnologies ont en effet joué un rôle plus ou moins direct dans l'adoption de ces lois, voyant qu'elles pourraient servir leurs intérêts.
À la lecture des différentes lois, il est d'abord frappant de voir à quel point leur rédaction est similaire. Les lois de l'état du Kentucky et de Virginie Occidentale, par exemple, sont à quelques mots près identiques [9].
À la proximité dans la rédaction des textes de loi s'ajoute l'identité de leurs défenseurs. The *Food & Environment Reporting Network* relève ainsi que presque toutes ces lois empruntent les termes d'une loi modèle rédigée par l'*American Legislative Exchange Council*, un réseau de lobbying influent composé d'hommes politiques républicains et de représentants de grandes entreprises, parmi lesquelles DuPont (désormais DowDuPont) et Bayer. Ces entreprises ont un intérêt évident à ne pas voir s'étendre les restrictions locales sur la culture ou la vente d'OGM – restrictions qu'elles ont contestées juridiquement, avec succès parfois [10].
Les lois de préemption ont par ailleurs été adoptées avec le soutien ouvertement affiché d'autres organisations favorables au développement des biotechnologies, comme The Farm Bureau

Federation qui dispose de bureaux dans chaque état fédéré [11], ou d'organisations au sein desquelles les entreprises de biotechnologies sont représentées. C'est le cas notamment de l' *American Seed Trade Association*, qui représente plus de 700 entreprises actives dans la production et la distribution de semences ou d'autres activités liées [12]. Le premier vice-président de l'organisation est Jerry Flint, également vice-président des affaires juridiques pour Dupont Pioneer.

Faire des citoyens de simples spectateurs

Les lois transférant la compétence en matière de semences des autorités locales à l'état fédéré peuvent, selon leur rédaction, avoir des conséquences différentes. Elles peuvent avoir pour effet d'empêcher l'adoption de règles locales plus restrictives que celles adoptées au niveau de l'état. Mais lorsque la compétence en matière de semences est exclusivement étatique, la loi de préemption empêche toute adoption future de règles par les autorités locales en matière de semences et peut priver d'effet juridique les règles déjà existantes [13]. Dans l'état de l'Oregon, les conséquences de la loi transférant à l'état la compétence en matière de semences se sont déjà faites sentir. Ainsi, l'initiative populaire de mai 2014 sur l'interdiction de culture d'OGM dans le comté de Josephine a été jugée contraire à la loi de 2013 interdisant aux comtés d'adopter des règles encadrant la culture de semences [14].

Cet exemple met en lumière une conséquence indirecte des lois de préemption sur le jeu de la démocratie locale, et plus particulièrement sur la participation des citoyens à l'élaboration des décisions. En matière d'OGM, la participation des citoyens dans l'adoption de règles au niveau local a été particulièrement forte dans certains états. Les citoyens ont notamment participé aux nombreux débats organisés sur le sujet des interdictions de culture, et ont organisé des référendums d'initiative populaire qui ont débouché sur l'interdiction de culture d'OGM, participant ainsi directement à l'élaboration des décisions. En transférant la compétence en matière de semences à l'état, les lois de préemption modifient donc également la place des citoyens dans l'élaboration des décisions dans ce domaine. Là où les citoyens pouvaient débattre, exprimer et échanger leurs avis et opinions dans le but, éventuellement, d'organiser un référendum d'initiative populaire, le parlement de l'état se substituera à eux. Les parlements des états ont certes vocation à représenter les citoyens, mais la procédure législative implique une attitude plus passive de la part des citoyens que les règles adoptées au niveau de la ville ou du comté.

Même si tous les citoyens ne partagent évidemment pas la même opinion vis-à-vis des OGM [15], les victoires obtenues par les opposants aux OGM illustrent que si ces derniers ont dû mal à s'imposer au niveau étatique, et *a fortiori* fédéral, ils peuvent en revanche réussir à convaincre la population au niveau local. À l'inverse, les entreprises de biotechnologies savent qu'au niveau local, elles peuvent perdre la possibilité d'introduire et vendre des semences génétiquement modifiées. Dans ce jeu de balance, l'avantage est à ces dernières dans les états qui ont adopté des lois de préemption et il en sera ainsi à coup sûr tant que les projets de loi visant à redonner aux comtés et villes leurs compétences en matières de semences restent à l'état de projet…
En France, la situation n'est guère plus reluisante : les décisions d'autorisation de culture et d'importation des OGM sont prises au niveau européen. Si l'État peut exclure tout le - ou une partie du - territoire de l'autorisation de culture délivrée au niveau européen, ce n'est pas le cas des régions, départements ou communes, qui n'ont aucune compétence en la matière.

Les lois de préemption ne concernent pas que les semences transgéniques

Les lois de préemption ont été adoptées en réaction aux règles locales restreignant la culture d'OGM. Mais elles ne se contentent pas d'interdire l'adoption de règles locales en matière d'OGM : elles transfèrent la compétence en matière de semences, de manière générale, à l'état. La loi de préemption adoptée dans l'état du Texas va plus loin encore, puisqu'elle empêche non seulement l'adoption de règles locales relatives aux semences, mais aussi celles relatives à la « *culture de plantes obtenues à partir de semences* ». Cette formulation large et floue pourrait notamment viser les règlementations relatives à l'usage de pesticides…

---

[1] Christophe NOISETTE, « ETATS-UNIS - la municipalité d'Arcata interdit les OGM », *Inf'OGM*, 17 novembre 2004

[2] Christophe NOISETTE, « ETATS-UNIS - Deuxième comté sans OGM », *Inf'OGM*, 2 novembre 2004

[3] Christophe NOISETTE, « ETATS-UNIS - Comtés sans OGM sous pression », *Inf'OGM*, juillet 2005

[4] Christophe NOISETTE, « ETATS-UNIS - Moratoire à Santa Cruz », *Inf'OGM*, 20 juin 2006

[5] Christophe NOISETTE, « États-Unis – Les indiens Yurok interdisent les OGM sur leur territoire », *Inf'OGM*, 27 janvier 2016

[6] Charlotte KRINKE, Christophe NOISETTE, « OGM - Bataille législative et judiciaire dans l'Oregon : nouvel épisode », *Inf'OGM*, 24 avril 2017

[7] Parmi ces états, il y avait notamment la Pennsylvanie et le Dakota du Sud.

[8] Cité par Britt Bailey, Preempting Democracy, Council for Responsible Genetics.

[9] Dans la loi de l'état du Kentucky, l'article qui exclut la compétence des autorités locales pour adopter des règles en matière de semences est ainsi rédigé : « *Aucune ville, comté, ou autre subdivision locale du Commonwealth adoptera ou maintiendra en vigueur toute ordonnance, résolution, règle ou réglementation relatif à l'enregistrement, l'emballage, l'étiquetage, la vente, le stockage, la distribution, l'utilisation, l'application ou la propagation de semences* ». Kentucky Statutes, 250.022 – *Preemption of local regulation of seeds*. Dans la loi de l'état de Virginie Occidentale, l'article excluant la compétence des autorités locales pour adopter des règles en matière de semences est ainsi rédigé : « *Aucune subdivision politique n'adopte ou ne maintient en vigueur toute loi, ordonnance ou règlementations locales relatives à l'encadrement, l'enregistrement, l'emballage, l'étiquetage, la vente, le stockage, la distribution, le transport et toute autre utilisation de semences* ». West Virginia Code, 19-16-4a – *Local laws prohibited*.

[10] À titre d'exemple, en 2014, les entreprises Monsanto et Dow Chemical ont introduit un recours contre la décision d'organiser un référendum local organisé à Hawaii sur l'interdiction de culture d'OGM. Monsanto expliquait alors que, « *mettre en œuvre une législation qui pourrait potentiellement ralentir la production alimentaire et même avoir un impact sur le développement économique local pour les décennies à venir n'est pas la bonne manière d'aller de l'avant* ». Le tribunal a donné raison aux entreprises.

[11] Sur le site du *Farm Bureau Federation*, nous pouvons lire que « *malgré son adoption rapide par les agriculteurs et le fort consensus scientifique que les biotechnologies ne posent pas de risques sanitaires et environnementaux, les fardeaux règlementaires retardent la recherche et l'innovation de nouveaux traits biotechnologiques et commencent à réduire l'avantage compétitif des agriculteurs américains. De plus, des groupes d'activistes menacent régulièrement la disponibilité des nouveaux traits en bloquant des décisions basées sur la science, introduisant des recours et plaidant pour des obligations d'étiquetage* ». Biotechnology, *Farm Bureau Federation*.

[12] Dans une brève publiée sur son site Internet, l'organisation affirme qu'elle soutient les lois de préemption de l'Arkansas, du Delaware, du Missouri, du Montana et de Utah. State legislatures introduce bills on preemption, seed treatments, arbitration and more, *American Seed Trade Association*, Février 2017.

[13] Certaines lois de préemption étatique disposent explicitement que toute règle locale qui entre en conflit avec ou qui s'ajoute aux règles étatiques en matière de semences sont déclarées non validées et réputées sans effet.

[14] Judge strikes down GMO ban in Oregon's Josephine County, *Capital press*, Mai 2016. Voir également, Charlotte KRINKE, Christophe NOISETTE, « OGM - Bataille législative et judiciaire dans l'Oregon : nouvel épisode », *Inf'OGM*, 24 avril 2017. La loi de 2013 maintient au profit du seul comté de Jackson la compétence en matière de semences. Ce comté interdit, suite à un referendum d'initiative populaire, la production et la culture des plantes transgéniques.

[15] Tous les référendums d'initiative populaire sur l'interdiction de culture d'OGM n'ont pas abouti. Celui du comté de Lane, dans l'état de l'Oregon, n'a pas été enregistré car il ne remplissait pas les critères requis. Celui organisé dans le comté de Benton, dans l'état de l'Oregon également, a recueilli un vote négatif. Voir, par exemple, Christophe NOISETTE, « ETATS-UNIS - Les Comtés divisés sur les OGM », *Inf'OGM*, novembre 2005. Face à l'organisation de ces référendums, les entreprises de biotechnologies ont déployé un important arsenal juridique et financier pour soutenir les opposants aux moratoires, réussissant parfois à influer sur l'issue du vote, comme dans le comté de Mendocino. Voir articles Christophe NOISETTE, « ETATS-UNIS - Un moratoire devant les urnes et sous pression », *Inf'OGM*, 4 mars 2004 et Christophe NOISETTE, « ETATS-UNIS - Comtés sans OGM sous pression », *Inf'OGM*, juillet 2005

Adresse de cet article : https://infogm.org/ogm-aux-etats-unis-les-autorites-locales-non-competentes/