

# La biosécurité dans les pays en développement : du protocole de carthagène aux réglementations nationales

Anne Chetaille

DANS **REVUE TIERS MONDE** 2006/4 n° 188 , PAGES 843 À 862

ÉDITIONS **ARMAND COLIN**

ISSN 1293-8882

ISBN 9782200921668

DOI 10.3917/rtm.188.0843

Date de mise en ligne : 01/01/2010

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-tiers-monde-2006-4-page-843?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...  
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



**Distribution électronique Cairn.info pour Armand Colin.**

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur [cairn.info/copyright](http://cairn.info/copyright).

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.



# LA BIOSÉCURITÉ DANS LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT : DU PROTOCOLE DE CARTHAGÈNE AUX RÉGLEMENTATIONS NATIONALES

Anne CHETAILE \*

*Plus de 90 pays en développement ont ratifié le Protocole de Carthagène sur la prévention des risques biotechnologiques. Ils peuvent ainsi mettre en place des législations leur permettant notamment de refuser l'importation d'organismes vivants modifiés, en l'absence de certitude scientifique sur les risques liés à ces OVM. Le principe de précaution devrait pouvoir guider la décision et l'action des États signataires. Mais tel n'est pas le cas. Les mécanismes de régulation du Protocole se renforcent progressivement dans les enceintes internationales. Cependant la mise en œuvre dans les pays en développement se heurte à un manque de moyens humains, techniques et financiers. Parallèlement à cela, ces mêmes pays sont soumis à de fortes pressions extérieures.*

Le Protocole de Carthagène sur la prévention des risques biotechnologiques, appelé aussi Protocole Biosécurité, a été signé en janvier 2000 à Montréal. Il est entré en vigueur le 11 septembre 2003. Aujourd'hui, 134 pays ont ratifié l'accord. Rattaché à la Convention sur la diversité biologique, le Protocole Biosécurité est le premier accord international contraignant portant sur les organismes vivants modifiés (OVM)<sup>1</sup>. Cet accord représente une avancée considérable dans le droit international de l'environnement puisqu'il donne une portée opérationnelle au principe de précaution. Il reconnaît en effet le droit des pays à refuser l'importation d'OVM en cas de doute sur leur innocuité. Le Protocole Biosécurité constitue un levier d'action important, à la disposition des États, en matière de prévention des risques biotechnologiques. Il est fondamental pour les pays en développement dont la législation en la matière est faible.

---

\* GRET – Pôle Politiques publiques et régulations internationales.

1 - Le Protocole s'applique uniquement aux organismes vivants modifiés, entités biologiques capables de se reproduire (semences, micro-organismes, plantes, animaux). Les produits alimentaires transformés dérivés d'OVM (par exemple, huiles raffinées dérivées de soja génétiquement modifié) sont exclus du champ d'application du Protocole. Par conséquent, nous retiendrons dans ce texte la terminologie du Protocole.

Si plus de 90 pays en développement ont ratifié le Protocole, sa mise en œuvre effective sur le terrain est un processus complexe. Plus de 130 pays ont bénéficié de l'appui du Fonds pour l'environnement mondial pour définir des cadres nationaux de biosécurité. La plupart de ces cadres contiennent des projets de loi, sans véritables textes d'application. Certaines pressions extérieures ainsi que le manque de capacités institutionnelles et scientifiques et de ressources financières peuvent expliquer ce difficile passage à des législations opérationnelles.

Cet article étudie le rôle des pays en développement dans la construction du Protocole de Carthagène et l'importance de cet accord comme levier d'action pour les pays en développement. Il s'intéresse enfin à la mise en œuvre du Protocole dans ces pays, et en particulier à certaines contraintes extérieures et internes auxquelles ils font face.

## I – L'ÉLABORATION D'UN RÉGIME MULTILATÉRAL SUR LA BIOSÉCURITÉ : UNE DYNAMIQUE PORTÉE PAR LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

L'adoption du Protocole de Carthagène est le résultat de cinq années de négociation. Entre la mise au point de la première bactérie génétiquement modifiée, au début des années 1970, et l'adoption du Protocole de Carthagène, près d'une trentaine d'années s'est écoulée. Face au développement rapide des biotechnologies modernes, principalement dans les pays développés, les pays du Sud perçoivent les enjeux en matière de prévention des risques biotechnologiques au niveau international. Ne disposant d'aucune protection dans ce domaine, ils exigent la définition d'un régime multilatéral sur la biosécurité. Cependant, quelques pays en développement ayant déjà investi dans les biotechnologies agricoles, tels l'Argentine, le Chili ou l'Uruguay, n'adhèrent pas à cette position.

### 1 – Le contexte

Les pays en développement ont joué un rôle crucial dans l'adoption du Protocole de Carthagène. Pour mieux comprendre ce rôle, il convient de revenir sur le contexte de la recherche prévalant au moment du lancement des négociations sur la Convention sur la diversité biologique, en 1987.

À l'époque, les biotechnologies modernes et leur pendant, la biosécurité, sont essentiellement l'apanage des pays développés. Des micro-organismes (bactéries, virus) et des plantes génétiquement modifiés sont mis au point dans les laboratoires des pays développés et sont supposés répondre aux besoins des pays en développement. Cependant, ces activités génèrent des préoccupations, surtout lorsqu'il s'agit de passer des expérimentations en milieu confiné aux applications industrielles ou agricoles, en milieu ouvert. Des réglementations sont alors élaborées pour encadrer ces activités. Le Canada et les États-Unis sont officiellement pionniers dans ce domaine. Ils mettent en place, respectivement en 1982 et en 1986, une stratégie nationale sur les biotechnologies et un cadre coordonné pour la réglementation des biotechnologies. Mais, en Europe, une première proposition de réglementation de l'usage d'« ADN recombinant » est faite dès 1978. Suite à

des pressions extérieures, elle est finalement retirée du circuit. Deux directives, l'une sur la dissémination volontaire d'OVM dans l'environnement, et l'autre sur l'utilisation confinée de micro-organismes génétiquement modifiés, sont finalement adoptées en 1990.

C'est dans ce contexte que sont lancées en 1987 les négociations de la Convention sur la diversité biologique (CDB). L'essor des biotechnologies dans les années 1980 transforme les ressources génétiques en « or vert » du xx<sup>e</sup> siècle. Il va de pair avec la multiplication des brevets sur du matériel génétique animal et végétal transformé. Les biotechnologies vont profondément changer la trajectoire des négociations.

## 2 – La Convention sur la diversité biologique : les bases d'un régime multilatéral sur la biosécurité sont posées

### a – L'accès aux ressources génétiques

Les négociations de la Convention sur la diversité biologique vont être le théâtre de marchandages Nord/Sud. Les pays en développement, à travers le groupe des 77 (G77), exigent, d'une part, le contrôle de leurs ressources biologiques ainsi que des contreparties à la fourniture du matériel génétique aux pays développés et, d'autre part, des mesures pour prévenir les risques liés aux OVM. Le G77 est emmené principalement par les pays riches en biodiversité (ou pays « mégadivers »). Les pays du G77, en particulier les pays africains, sont dans l'ensemble opposés à l'octroi de brevets sur le vivant, synonymes de privation progressive pour les petits paysans de leur droit d'utiliser librement leurs semences. Néanmoins, en exigeant le contrôle des ressources biologiques, les pays du G77 sont complices de la privatisation du vivant. En effet, cette position les amène à revendiquer le principe de souveraineté nationale sur les ressources. Ce principe se heurte alors à celui de patrimoine commun de l'humanité, qui avait été accordé aux plantes sauvages et aux variétés cultivées, dans le cadre de l'Engagement international de la FAO sur les ressources phytogénétiques (1983). Cette contradiction s'explique en particulier par la nature hétérogène des pays membres du G77. Si ce groupe s'exprime d'une seule et même voix, les intérêts des pays sont variables. Les pays « mégadivers » sont un terrain de prédilection pour les activités de bioprospection dans les domaines pharmaceutiques ou cosmétiques, où les enjeux économiques sont élevés. Les pays africains, dont l'activité économique repose principalement sur l'agriculture, sont sensibles à la question de l'impact des brevets sur leurs pratiques paysannes, et notamment sur l'accès aux ressources phytogénétiques utiles à l'agriculture et à l'alimentation. Finalement, le type d'utilisation des ressources génétiques – pharmacie, cosmétique ou industrie, *versus* agriculture – va fortement influencer sur la trajectoire de la CDB en ce qui concerne les questions d'accès aux ressources génétiques.

### b – Biosécurité *versus* commerce

En ce qui concerne les OVM, la majorité des pays en développement, soutenus par certains pays nordiques et plusieurs ONG, estiment que les OVM peuvent avoir des effets potentiels négatifs sur l'environnement, dont l'ampleur peut varier

selon le contexte géographique et les caractéristiques de l'écosystème du lieu de production. Les PED se sentent particulièrement vulnérables de ce point de vue, compte tenu de leurs capacités techniques et institutionnelles limitées pour évaluer les risques et contrôler l'utilisation des OVM (MAYR, SOTO, 2005). Ils craignent que certaines firmes profitent de l'absence de réglementation pour mener sur leur territoire, sans leur consentement, des essais d'OVM n'ayant pas été autorisés par la réglementation du pays d'origine. Mais les pays du Nord les plus avancés dans les biotechnologies (États-Unis, Canada), ainsi que quelques pays en développement disposant déjà d'une part de marché importante ou développant des recherches dans ce domaine (Argentine, Chili, Uruguay), considèrent les OVM comme une solution à de nombreux problèmes, notamment dans le domaine de l'agriculture. Les procédures d'évaluation des risques à des fins de prise de décision ne paraissent pas justifiées, selon eux, compte tenu des faibles risques liés aux OVM. Surtout, ces procédures seraient synonymes de restriction au commerce et à la recherche sur les biotechnologies. Dès lors, la CDB n'est pas le lieu approprié pour traiter de réglementations sur les biotechnologies. Tout au contraire, pour les pays en développement, la CDB est l'enceinte légitime pour réglementer les OVM étant donné leurs effets potentiels sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique, deux des trois objectifs de la Convention.

### c – La route vers le Protocole

Sous la pression des pays en développement, un article sur la gestion des biotechnologies et la répartition de ses avantages est finalement inclus dans la Convention, signée en 1992. L'article 19 de la CDB stipule : chaque Partie prend les mesures nécessaires pour assurer la participation effective des Parties contractantes aux activités de recherche biotechnologique, en particulier les pays en développement ; de même pour assurer le partage des résultats et avantages découlant des biotechnologies fondées sur les ressources génétiques fournies par ces Parties ; ainsi que pour fournir les informations nécessaires relatives à l'utilisation d'OVM et aux règlements de sécurité en vigueur dans les pays.

Le paragraphe 3 de l'article 19 pose le principe d'un contrôle international des OVM : « Les Parties examinent s'il convient de prendre des mesures et d'en fixer les modalités, éventuellement sous forme d'un protocole, comprenant notamment un accord préalable donné en connaissance de cause, définissant les procédures appropriées dans le domaine du transfert, de la manutention et de l'utilisation en toute sécurité de tout organisme vivant modifié résultant de la biotechnologie qui risquerait d'avoir des effets défavorables sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique ». La rédaction de cet article a donné lieu à des débats controversés. Certains pays souhaitaient déjà inclure des dispositions rendant obligatoire la mise au point d'un protocole sur la prévention des risques biotechnologiques, d'autres envisageaient un texte faisant simplement obligation aux Parties d'examiner le besoin d'un protocole. Finalement, c'est la deuxième solution qui a été retenue. Mais les bases de la négociation sont posées, les risques potentiels des OVM sont reconnus, et la procédure d'accord préalable en connaissance de cause est déjà au cœur des mécanismes du futur protocole.

### 3 – Les négociations, une dynamique portée par les pays en développement

#### a – La chronologie des négociations

Conformément à l'article 19.3, une réflexion est engagée sur le besoin et les modalités d'un protocole relatif à la prévention des risques biotechnologiques. Lors de la deuxième Conférence des Parties, en 1995, un groupe de travail spécial sur la prévention des risques biotechnologiques à composition non limitée est constitué pour élaborer les modalités et les dispositions d'un Protocole. Il devra s'efforcer d'achever ses travaux en 1998.

Le Groupe de travail se réunit à six reprises afin d'élaborer un projet de texte d'ensemble du Protocole. Finalement, après quatre réunions, en février 1998, il apparaît clairement que le travail ne peut être finalisé cette même année, comme l'a souhaité la Conférence des Parties de la CDB. Deux autres réunions s'avèrent encore nécessaires pour élaborer un projet de Protocole. Ce texte devait être adopté lors d'une session extraordinaire de la Conférence des Parties à la CDB en février 1999 à Carthagène, session se tenant immédiatement après la sixième et dernière réunion du groupe spécial. Compte tenu des désaccords persistants, cette session est interrompue. Après une série de consultations informelles, la session reprend en janvier 2000 à Montréal, où un compromis est trouvé *in extremis*.

#### b – Les positions en présence

Le Protocole Biosécurité est considéré comme le résultat d'un compromis entre, d'une part, les pays grands producteurs et exportateurs d'OVM (Argentine, Australie, Canada, États-Unis) et, d'autre part, les pays grands importateurs de produits alimentaires (G77, Chine). Plus précisément, les positions des pays correspondaient le plus souvent au niveau de développement de leurs industries de biotechnologie, à leur capacité à produire et à vendre des OVM, à leur capacité de les manipuler sans danger ainsi qu'à leur législation nationale sur le sujet. Durant les négociations, on a assisté à la formation d'alliances stratégiques entre les pays, qui se sont surtout formalisées dans les derniers rounds de négociations :

- Le Groupe de Miami (Argentine, Australie, Canada, Chili, États-Unis, Uruguay) : ces pays sont opposés au principe de régulation internationale autrement que par le marché. Leur position est fondée essentiellement sur les intérêts américains et les investissements faits dans les biotechnologies.

- L'Union Européenne : cohérente politiquement et géographiquement, elle soutient l'élaboration d'accords multilatéraux sur l'environnement. Elle défend le principe de précaution qu'elle applique déjà à l'intérieur de ses frontières et dont elle a renforcé la mise en œuvre après les affaires du sang contaminé, de la vache folle et de la fièvre aphteuse.

- Le Groupe des pays de même esprit : il regroupe le G77 (pays en développement) et la Chine, à l'exception de l'Argentine, du Chili et de l'Uruguay. Le groupe

est emmené par la Colombie, l'Inde, la Malaisie et l'Éthiopie. Le groupe demande moins une compensation qu'une participation accrue à l'élaboration des règles internationales. Il s'est allié à l'Union Européenne pour défendre le principe du consentement préalablement informé, et le principe de précaution.

- Le Groupe du compromis rassemble des pays de l'OCDE (Suisse, Norvège, Corée, Mexique, Japon, Nouvelle-Zélande, Singapour). Ceux-ci ne sont pas de grands importateurs, ni de grands exportateurs de produits agricoles, ni des membres de l'Union Européenne.

- Le Groupe de l'Europe centrale et orientale. Ce groupe est en faveur d'un consensus pour la régulation du commerce des OVM.

### **c – Les pays en développement, fervents partisans d'une régulation internationale contraignante**

Durant les cinq années de négociation, le G77, à l'exception de l'Argentine, du Chili et de l'Uruguay, a soutenu une position très ferme, militant pour une régulation contraignante sur la biosécurité. À plusieurs étapes du processus, il s'est positionné en acteur incontournable du débat.

Les revendications du G77 sont à la fois transversales et spécifiques. Les questions transversales concernent essentiellement la prise en compte des impacts des OVM sur la santé humaine et les relations avec l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

Selon le G77, les OVM sont susceptibles d'avoir des impacts sur la diversité biologique, comme sur la santé humaine. À ce titre-là, ils doivent être aussi couverts par le Protocole. Concernant les relations avec l'OMC, il s'agit d'une question portée initialement par le Groupe de Miami, mais sur laquelle les pays en développement adoptent une position ferme. Le Groupe de Miami considère que le Protocole risque d'entraîner des entraves au commerce. Ils craignent que les obligations du Protocole aient préséance sur celles des accords de l'OMC. Par conséquent, ils souhaitent introduire une clause de sauvegarde déclarant que les dispositions du Protocole ne portent pas atteinte aux obligations de toute Partie découlant d'autres accords internationaux. Soutenus par l'Union Européenne, les pays en développement s'opposent à l'introduction de cette clause, préoccupés en particulier par le fait que l'OMC, contrairement au Protocole, dispose de mécanismes de règlement des différends. Finalement, un compromis est trouvé. La question des relations entre le Protocole et l'OMC est traitée dans le préambule, ainsi que dans l'article 14 sur les relations du Protocole avec d'autres accords internationaux. Mais, malgré ces dispositions, des conflits sont susceptibles de se produire lors de la mise en œuvre du Protocole (cf. ci-dessous).

Outre ces questions transversales, des sujets plus spécifiques au Protocole, tels que la responsabilité, la réparation et les considérations socio-économiques sont au centre des préoccupations du G77. Les pays du G77, et les pays africains en particulier, exigent en effet que des mesures sur la responsabilité et la réparation en cas de dommages liés aux OVM soient définies dans le cadre du Protocole. Il s'agit de reconnaître la responsabilité stricte des exportateurs. Finalement, face à

l'opposition de plusieurs pays développés, c'est une mesure de compromis qui est retenue. Aucune mesure sur la responsabilité n'est définie mais l'examen de la question est laissé à la Réunion des Parties (cf. ci-dessous). Concernant les considérations socio-économiques, la volonté des pays du G77 est de les incorporer dans le Protocole comme l'un des éléments essentiels dans l'évaluation des risques et la prise de décision. Cette position est justifiée par les impacts potentiels que les OVM peuvent avoir sur leurs sociétés et leurs économies (moyens de subsistance des paysans et des communautés locales, disparition de variétés locales, etc.). Pour les pays développés, les aspects socio-économiques relèvent de compétences nationales et ne peuvent être quantifiés et servir de base pour une prise de décision. Dix ans plus tard, ces questions demeurent toujours d'actualité, plus seulement pour les pays en développement, mais également pour certains pays développés. Ainsi, elles sont au cœur du débat sur la coexistence au sein de l'Union Européenne.

Au-delà de ces questions de fonds, les pays en développement ont été capables, du fait de leur cohésion, d'orienter sensiblement le cours des négociations. Ainsi, lors de la première Conférence des Parties à la CDB, soutenus pas les pays Nordiques et les ONG, les pays du G77 continuent à insister sur la nécessité d'une réglementation internationale spécifique sur les mouvements transfrontières d'OVM et sur leurs possibles effets sur la biodiversité. La Conférence des Parties décide finalement de créer un groupe d'experts *ad hoc* sur la biosécurité. Pour les pays du G77, il s'agit d'un pas en arrière. Selon eux, il n'est pas nécessaire d'accumuler encore de nouvelles données scientifiques et techniques pour examiner la nécessité d'un protocole. Ils parviennent alors à inclure dans le mandat de ce groupe une référence à l'article 19.3. Lorsque ce groupe d'experts rend ses conclusions, un consensus semble se former sur les éléments à considérer dans un cadre international sur la biosécurité, même si des sujets controversés tels que la responsabilité, les questions financières et les considérations socio-économiques persistent. Cependant, aucune recommandation ne porte sur la nécessité de négocier un protocole, même si une majorité de pays y est favorable. Le G77 va jouer de nouveau un rôle décisif en demandant l'inclusion dans le rapport d'une recommandation sur la création d'un groupe de négociation – le groupe de travail spécial, à composition non limitée, sur la prévention des risques biotechnologiques.

## II – LE PROTOCOLE, UN LEVIER D'ACTION POUR LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

Le Protocole de Carthagène a pour objectif d'assurer un niveau adéquat de protection dans le domaine du transfert, de la manipulation, et de l'utilisation des organismes vivants modifiés. Il vise plus expressément à encadrer les mouvements transfrontières d'OVM<sup>2</sup>. Il permet aux pays en développement d'accéder à l'information, aux normes techniques et à l'expertise nécessaires pour mieux encadrer

---

2 - Le Protocole distingue trois catégories d'OVM, qui font chacune l'objet de règles spécifiques : les OVM destinés à l'alimentation humaine ou animale ou à la transformation (fruits ou légumes pour la consommation humaine directe, soja destiné à être transformé en huile alimentaire, tourteau de soja pour l'alimentation de bétail, etc.), les OVM destinés à être introduits intentionnellement dans l'envi-

l'utilisation et les importations d'OVM. Il prévoit également des dispositions relatives à la création de capacités et à son financement. Celles-ci ont été appliquées bien avant l'entrée en vigueur du Protocole (septembre 2003) afin de faciliter sa ratification et sa mise en œuvre par les pays en développement et les économies en transition. Mais l'incertitude demeure sur les relations entre l'OMC et le Protocole, et en conséquence, sur la façon dont la mise en œuvre du Protocole sera gouvernée.

## 1 – Le contenu du Protocole

### a – Un accès aux normes techniques et aux outils de prévention des risques biotechnologiques pour une prise de décision informée

Le Protocole est composé d'une quarantaine d'articles. Il convient de s'attarder sur quelques articles importants, qui constituent la colonne vertébrale de l'accord :

#### *- Prise de décision : accord préalable informé*

La procédure d'accord préalable informé est la colonne vertébrale de l'accord. Elle s'applique au premier mouvement transfrontière d'OVM destinés à être introduits dans l'environnement. Elle signifie qu'avant le premier mouvement transfrontière d'OVM, la Partie importatrice doit être notifiée du mouvement transfrontière proposé et avoir la possibilité de décider, sur la base d'une évaluation des risques, si l'importation sera autorisée et sous quelles conditions. Des procédures moins contraignantes pour les pays exportateurs s'appliquent aux deux autres catégories d'OVM. Elles se limitent à l'échange d'information. Les Parties doivent notifier au Centre d'échange sur la biosécurité (cf. ci-dessous) toute décision concernant l'autorisation de commercialiser des OVM destinés à l'alimentation humaine ou animale ou à la transformation (OVM-AHAT) pouvant faire l'objet de mouvements transfrontières<sup>3</sup>. Cependant, le Protocole préserve le droit des pays Parties importatrices à exiger, dans leur réglementation nationale, une notification et une autorisation préalables à un mouvement transfrontière d'OVM correspondant à ces deux catégories *a priori* exclues de la procédure d'accord préalable.

---

ronnement (semences) et les OVM destinés à être utilisés en milieu confiné. Certaines catégories d'OVM sont exclues du Protocole (les OVM qui sont des produits pharmaceutiques pour l'homme, les produits transformés issus d'OVM). Les questions liées à l'innocuité et à l'étiquetage des aliments issus de la biotechnologie moderne relèvent d'une autre instance intergouvernementale, le *Codex alimentarius*.

3 - Lors des négociations, le G77, soutenu par l'Union Européenne et les pays d'Europe centrale et orientale, souhaitait que la procédure d'accord préalable informé s'applique également aux OVM destinés à l'alimentation ou à la transformation, c'est-à-dire aux matières premières agricoles issues de la transgénèse. Selon eux, dans la pratique, malgré l'utilisation prévue, ces OVM pouvaient être disséminés dans l'environnement, de façon accidentelle ou délibérée. Le Groupe de Miami s'opposait à l'application de la procédure aux OVM-AHAT, estimant que cela engendrerait des délais et des coûts prohibitifs pour le commerce des matières premières agricoles.

### - Identification des OVM

Le Protocole définit également des mécanismes destinés à assurer davantage de transparence dans les mouvements transfrontières d'OVM. En vertu de l'article 18 sur l'identification des OVM, les exportateurs doivent fournir une documentation accompagnant les mouvements transfrontières d'OVM. Cette documentation doit comporter des informations sur l'identité du produit transporté. Cela doit permettre à l'importateur de vérifier que la cargaison qu'on lui propose contient des OVM autorisés au niveau national. Grâce à la documentation, il est alors possible d'assurer la traçabilité des OVM, c'est-à-dire de connaître leur historique et d'apporter les informations suffisantes pour la gestion des risques. D'après le Protocole, le niveau de précision de l'information demandé n'est pas le même pour les trois catégories d'OVM concernés. Les questions de la nature des informations à fournir, ainsi que du format de la documentation (facture commerciale, document spécifique, etc.) ont fait l'objet de plusieurs sessions de négociations depuis l'adoption du Protocole. À chacune de ces sessions, les pays en développement, notamment le groupe africain, ont adopté une position ferme sur ce sujet, demandant que le maximum d'informations sur l'identité de l'OVM soient fournies et qu'un document spécifique au Protocole soit utilisé. Le point le plus litigieux des discussions sur l'identification a concerné les dispositions à appliquer pour les OVM-AHAT (article 18.2 a). Selon cet article, la documentation accompagnant les mouvements transfrontières d'OVM-AHAT doit mentionner que la cargaison « peut contenir » des OVM-AHAT. Mais, dans les deux ans suivant l'entrée en vigueur du Protocole (soit en 2005), les Parties doivent décider des modalités d'identification précises des OVM-AHAT.

Lors de la deuxième Réunion des Parties <sup>4</sup>, en juin 2005, celles-ci n'ont pas réussi à s'entendre sur ces modalités. Elles ont fait face à l'intransigeance de la Nouvelle-Zélande et du Brésil qui refusaient toute identification précise des OVM-AHAT et plaidaient pour le maintien du « peut contenir ». Un accord a pu être obtenu sur l'article 18.2a lors de la troisième Réunion des Parties (13-17 mars 2006). Désormais, les Parties exportatrices devront mentionner l'identité des OVM transportés de façon claire et précise dans la documentation accompagnant les cargaisons. Cette documentation devra indiquer « contient » des OVM-AHAT dans le cas où l'identité de l'OVM est connue. Une période transitoire est prévue pour permettre à certains pays, Parties exportatrices, de répondre à ces nouvelles exigences, avant l'adoption définitive en 2010 d'une documentation explicite sur le contenu des cargaisons (mention « contient »). Pays-hôte de la MOP <sup>3</sup>, le Brésil a joué un rôle important dans l'obtention d'un accord sur l'identification des OVM-AHAT. Contre toute attente, il a annoncé au début des négociations son soutien pour une identification claire des OVM et la référence à la mention « contient » dans la documentation accompagnant les OVM-AHAT <sup>5</sup>. Son revirement a été décisif. Il a été la conséquence de diverses pressions exercées sur le

4 - La Réunion des Parties ou Meeting of the Parties (MOP) est l'organe décisionnel du Protocole.

5 - C'est sur la base du texte proposé par le Brésil, que les Parties ont pu parvenir à un consensus. La référence au « contient des OVM-AHAT » dans la documentation devait être assortie de plusieurs conditions : l'existence de systèmes de préservation de l'identité, d'une part, l'octroi d'une période transitoire pour permettre à certains pays de s'adapter, c'est-à-dire mettre en place les systèmes de ségrégation adéquats pour l'identification claire des OVM, d'autre part.

Gouvernement Lula : pressions de la société civile, de la ministre de l'Environnement, Marina Silva, et du gouverneur du Paraná, Roberto Requiao.

### *- Centre d'échange sur la biosécurité*

Un système multilatéral d'accès à l'information est mis en place grâce au Protocole. Le Centre d'échange est une base de données directement accessible par Internet, administrée par le Secrétariat de la CDB. Il contient différents types d'informations sur les OVM (lois en vigueur, décisions d'importation et de mise en culture d'OVM-AHAT, résumés d'évaluation des risques, activités de renforcement de capacités, etc.). Instrument de gestion de l'information, le Centre d'échange est également un mécanisme de coopération technique et scientifique essentiel pour les pays qui n'ont pas un accès facile aux informations liées aux OVM et à la biosécurité.

### *- Responsabilité, réparation et considérations socio-économiques*

Le Protocole prévoit l'élaboration, dans les quatre années suivant l'entrée en vigueur de l'accord, d'un régime de responsabilité et de réparation en cas de dommages résultants des mouvements transfrontières d'OVM. Lors de la première Réunion des Parties au Protocole, les Parties ont décidé de créer un groupe spécial d'experts techniques et juridiques, à composition non limitée, chargé d'exécuter les travaux au titre de l'article 27. Ce groupe a pour mandat précis d'analyser des questions d'ordre général (scénarios potentiels et/ou réels de dommages susceptibles d'être couverts par le Protocole, application de règles internationales en matière de responsabilité et de réparation) et d'identifier des options concernant des éléments de règles et de procédures internationales visées à l'article 27 (définition et nature des dommages, seuil des dommages, causalité, etc.). Il devra avoir achevé ses travaux en 2007. Au sein de ce groupe, les pays en développement continuent à défendre les principes de règles contraignantes et de responsabilité stricte pour les exportateurs.

Quant aux considérations socio-économiques, l'article 26 stipule que les Parties peuvent les prendre en compte lorsqu'elles prennent des décisions relatives aux importations. Mais elles doivent le faire en accord avec leurs obligations internationales (notamment dans le domaine du commerce). L'article encourage également les Parties à coopérer à la recherche et l'échange d'informations sur les impacts socio-économiques des OVM, en particulier pour les communautés locales.

## **b – Les appuis à la mise en œuvre du Protocole**

L'article 22 du Protocole de Carthagène sur la biosécurité engage les Parties à coopérer pour créer et/ou renforcer les ressources humaines et les capacités institutionnelles pour la prévention des risques biotechnologiques, afin de faciliter la mise en œuvre effective du Protocole. La cinquième Conférence des Parties à la CDB, dans une décision relative au Comité intergouvernemental sur le Protocole de Carthagène, a souligné la nécessité de procéder, le plus tôt possible, à la création de capacités pour l'application effective du Protocole. Un plan d'action sur la création de capacités a été adopté en février 2004 lors de la première

Réunion des Parties. Un fichier d'experts et un fonds d'affectation spéciale destinés à la création de capacités ont également été mis en place.

Le Plan d'action a pour objectifs de « faciliter et de soutenir la création et le renforcement des capacités en vue de la ratification et de la mise en œuvre effective, en temps opportun du Protocole [...] ». Il définit les principaux domaines pouvant nécessiter une action concrète : création de capacités institutionnelles, évaluation et autres expertises scientifiques et techniques, gestion des risques, sensibilisation, participation et éducation à tous les niveaux, échange d'informations et gestion des données, identification des organismes vivants modifiés, etc.

## **2 – La stratégie initiale du Fonds pour l'environnement mondial sur la biosécurité**

### **a – Le soutien du FEM à la biosécurité**

Les activités du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) concernant le renforcement des capacités sur la biosécurité ont débuté en 1997. Des projets de démonstration sont entrepris dans 18 pays. En 2000, le FEM adopte sa stratégie initiale pour assister les pays dans la préparation de l'entrée en vigueur du Protocole. Celle-ci prévoit un appui au développement de cadres nationaux sur la biosécurité (CNB) et à la participation des pays au Centre d'échange sur la biosécurité, ainsi que le financement de 12 projets de démonstration pour la phase de mise en œuvre des CNB<sup>6</sup>. Entre 1997 et 2005, près de 60 millions de dollars ont été alloués par le FEM pour le renforcement des capacités pour la mise en œuvre du Protocole. Le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE), agence d'exécution du projet de développement des cadres nationaux de biosécurité, a également contribué à ce projet à hauteur de 17 millions de dollars. Au total, plus de 130 pays ont participé au projet conjoint PNUE-FEM, l'enveloppe financière par pays (cofinancement) variant entre 91 500 et 22 000 dollars pour une durée de projet initialement prévue de 18 mois.

### **b – Les principaux éléments du projet sur le développement de cadres nationaux sur la biosécurité**

Le projet PNUE-FEM consiste à aider les pays en développement à élaborer des cadres nationaux sur la biosécurité. Ceux-ci devront être articulés autour : 1) d'une politique nationale de biosécurité ; 2) d'un système administratif pour l'examen des demandes d'autorisation d'importation, de dissémination ou de mise sur le marché d'OVM ; 3) d'un cadre réglementaire ; 4) des mécanismes concernant l'évaluation et la gestion des risques pour la prise de décision ; 5) et des mécanismes de participation et de sensibilisation du public. Une fois finalisés, ces projets de cadres nationaux sur la biosécurité doivent être validés dans le cadre d'ateliers nationaux publics.

---

6 - Pays concernés : Malaisie, Mexique, Bulgarie, Cameroun, Chine, Cuba, Kenya, Namibie, Pologne, Ouganda, Colombie, Inde.

### 3 – L'incertitude sur la gouvernance internationale

D'après le Protocole, les « accords sur le commerce et l'environnement devraient se soutenir mutuellement en vue de l'avènement d'un développement durable ». La question des rapports entre l'OMC et le Protocole est ainsi théoriquement réglée. Mais, dans la pratique, des conflits sont susceptibles de se produire avec la mise en œuvre du Protocole.

Le Protocole reconnaît le droit du pays importateur à refuser l'importation d'OMV en l'absence de certitude scientifique sur les risques liés à ces OVM. Le principe de précaution guide la décision et l'action des États. Compte tenu des implications commerciales d'une telle mesure, des conflits pourraient se produire entre importateurs et exportateurs. Dans le cas précis d'un différend entre deux membres de l'OMC, l'un pays importateur signataire du Protocole, l'autre, pays exportateur non signataire, la question se pose de savoir comment un tel conflit pourrait être résolu. Le pays exportateur pourrait être tenté de porter plainte à l'OMC contre le pays signataire du Protocole qui aurait décidé d'interdire l'importation d'une cargaison de semences transgéniques, sur la base du principe de précaution. Il pourrait considérer la mesure commerciale à but environnemental comme discriminatoire et contraire aux obligations de l'OMC en matière de libre commerce. Dans ce cas-là, l'OMC pourrait être amenée à donner un jugement sur la légitimité de la mesure commerciale prise par le pays importateur Partie au Protocole, au regard des seules règles commerciales et normes sanitaires qu'elle reconnaît dans l'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS), c'est-à-dire celles définies par le *Codex alimentarius*. Il reviendrait alors à l'importateur de justifier scientifiquement la nécessité de la mesure, c'est-à-dire prouver que l'absence de mesures pourrait entraîner des dommages à l'environnement ou à la santé. D'après l'accord de l'OMC sur les mesures sanitaires et phytosanitaires, un pays qui souhaite adopter une telle mesure doit en effet la fonder sur des preuves scientifiques suffisantes. Pourtant, dans la pratique, des controverses telles que l'utilisation de la farine animale ont montré que la science ne peut jamais offrir la certitude absolue qu'une substance donnée n'aura pas d'effet négatif sur la santé. La notion de « preuve scientifique » est ainsi consubstantiellement liée aux incertitudes. Les conflits entre cette notion et le principe de précaution sont devenus la source fondamentale de différends entre d'un côté l'Union Européenne et de l'autre les États-Unis, l'Australie et le Canada. Ils sont aussi persistants dans le contexte du Protocole Biosécurité et de l'OMC. Dans le cas d'un différend à l'OMC, le pays Partie aurait donc deux solutions, soit invoquer l'article 5.7 de l'Accord SPS qui donne droit à un pays importateur de prendre des mesures fondées sur la science et devant être revues périodiquement, soit choisir de maintenir sa mesure au prix de sanctions commerciales, se basant plutôt sur des valeurs sociétales, lesquelles ne répondent pas systématiquement à des critères scientifiques (MBEN-GUE, THOMAS, 2004).

La force du Protocole Biosécurité comme levier d'action pour les PED pourrait être remise en cause par un différend porté à l'OMC. Afin d'éviter que de tels conflits soient statués *in fine* à l'OMC et affaiblissent le Protocole, l'enjeu repose en partie dans la reconnaissance par l'OMC des normes définies dans le cadre du Protocole, et dans l'institutionnalisation d'un processus de coopération entre

l'OMC et le protocole Biosécurité. Plus concrètement, cela nécessiterait que les valeurs et principes du Protocole pénètrent le *Codex alimentarius*, une instance qui pour le moment est essentiellement guidée par des intérêts commerciaux. Il s'agirait ainsi de garantir un meilleur équilibre dans la hiérarchie des normes internationales. Mais l'efficacité et la légitimité du Protocole seront d'autant plus renforcées que le nombre de Parties sera élevé.

### III – DU PROTOCOLE AUX LÉGISLATIONS NATIONALES

Les biotechnologies modernes représentent une innovation technologique dont l'adoption par les pays en développement exige l'instauration d'un cadre institutionnel et réglementaire, ainsi que des compétences techniques et scientifiques, pour assurer l'utilisation sans danger des OVM. Pour les 90 pays en développement aujourd'hui Parties au Protocole, le projet PNUE-FEM a joué un rôle majeur dans les processus de ratification interne des pays. Cependant, sur le terrain, le développement de cadres nationaux sur la biosécurité est complexe et long. Au 31 janvier 2006, seulement 58 pays avaient terminé leur projet de CNB<sup>7</sup>. Les difficultés rencontrées sont liées à la nature intrinsèque du projet, mais également à des contraintes extérieures.

#### 1 – Les cadres nationaux sur la biosécurité : sur le terrain, un bilan contrasté

##### a – Des moyens limités pour un projet ambitieux

Aujourd'hui la majeure partie des pays bénéficiaires a achevé son projet de cadre national de biosécurité. Lors de sa réunion en novembre 2004, le Conseil du FEM a décidé de lancer une évaluation des activités sur la biosécurité financées dans le cadre de la stratégie initiale du FEM. Cette évaluation identifie les faiblesses et les forces de cette stratégie.

L'une des principales critiques concerne l'approche *one size fits all* privilégiée dans le projet. En effet, la même approche a été adoptée pour tous les pays (processus et contenu du CNB), sans tenir compte des spécificités et des priorités nationales. Or, les pays en développement sont hétérogènes. Ils ne présentent pas les mêmes capacités dans le domaine des biotechnologies ; ils ont investi à des niveaux très différents dans ce domaine et présentent des conditions socio-économiques variables. En outre, la durée initiale du projet et le budget alloué ont été insuffisants par rapport au caractère complexe et ambitieux du projet. Enfin, les moyens accordés pour l'assistance technique, juridique et administrative se sont avérés trop faibles pour répondre aux demandes des pays bénéficiaires.

##### b – Des dispositifs législatifs et réglementaires à parfaire

Dans l'ensemble, les CNB intègrent les principales dispositions législatives et réglementaires requises par le Protocole (système de prise de décision pour les

7 - La liste des pays ayant achevé leur cadre national de biosécurité dans le cadre du projet PNUE-FEM est disponible sur le site Internet suivant : <http://www.unep.ch/biosafety/news.htm#nbf>

demandes d'autorisation d'OVM, incluant des procédures d'évaluation des risques). Cependant, leur qualité et le caractère opérationnel des mécanismes proposés sont très variables selon les pays. Dans plusieurs pays, une assistance technique s'avère encore nécessaire pour rendre le dispositif opérationnel et présentable comme projet de loi (GLOBAL ENVIRONMENT FACILITY EVALUATION OFFICE, 2006). Sur le fond comme sur la forme, la qualité du dispositif réglementaire défini dans les CNB est liée non seulement à des questions de création de capacités, d'évaluation extérieure par les pairs, d'élaboration et d'utilisation des inventaires nationaux, mais également à l'existence ou pas d'une vision politique sur la biosécurité.

L'élaboration de CNB nécessite pour les pays de définir les grands axes d'une politique sur la biosécurité. Celle-ci peut inclure des considérations liées au niveau approprié de protection pour l'environnement ou la santé humaine, au degré d'acceptabilité des risques posés par les OVM, au principe de précaution ou à l'importance des questions socio-économiques. Certains pays, tels que la Chine, le Mexique ou l'Afrique du Sud, encouragent clairement le recours aux biotechnologies modernes agricoles, dans le but d'être plus compétitifs sur les marchés internationaux. Cependant, la majeure partie des pays, surtout en Afrique, est aujourd'hui dans une position attentiste. La tendance des projets consiste à reprendre l'objectif général du Protocole. Peu d'entre eux contiennent des orientations politiques, définies en fonction des spécificités nationales économiques, environnementales et sociales (niveau d'avancement de la recherche agronomique dans les biotechnologies modernes, poids de l'agriculture dans l'économie, types d'écosystèmes, dépendance alimentaire, etc.).

L'absence de vision à long terme pourrait s'expliquer notamment par la faible maturité du débat public dans ces pays (faible implication des parties prenantes dans le débat, accès restreint à l'information), mais également par des pressions extérieures.

## **2 – Les pays en développement face aux pressions extérieures**

### **a – Le changement de contexte : l'augmentation des cultures de plantes transgéniques dans les pays en développement**

Depuis le lancement des négociations du Protocole et son adoption, la situation des OVM dans les pays en développement a sensiblement évolué. Aujourd'hui, les plantes génétiquement modifiées ont gagné du terrain dans les pays en développement, en partie du fait d'une stratégie offensive des pays et lobbies pro-OVM. Parmi les huit premiers pays producteurs d'OVM dans le monde, on trouve l'Argentine, le Brésil, la Chine, le Paraguay, l'Inde et l'Afrique du Sud (JAMES, 2005).

### **b – Les voies de pression**

Lorsqu'il s'agit de réglementer, ou de prendre position dans les négociations du Protocole, les pays en développement sont soumis à de fortes pressions. Les

voies de pression sur les pays en développement sont multiples : relations diplomatiques, échanges commerciaux, accords bilatéraux, investissements, aides publiques au développement, programmes de renforcement de capacités ou même, dans certains cas, menaces de recours à l'Organe de règlement des différends de l'Organisation mondiale du commerce.

### c – Des cas concrets

Certains pays tels que la Bolivie, le Burkina Faso, la Chine, l'Éthiopie, le Sénégal ou le Sri Lanka, ont été sujets à des pressions bilatérales par des États plus puissants, pour ne pas mettre en œuvre des réglementations strictes sur les OVM, y compris sur les produits alimentaires contenant des OVM (MACKENZIE, GLOVER, 2003).

#### *- Le Mexique, cheval de Troie des États-Unis dans les négociations*

Dans le cadre des négociations du Protocole, la position mexicaine semble dictée par les États-Unis. Le Mexique, qui entretient des relations étroites avec le Canada et les États-Unis dans le cadre de l'Accord de libre-échange nord-américain, a signé un accord sur la documentation accompagnant les OVM-AHAT avec ces deux pays. Cet accord prévoit des conditions très peu contraignantes sur la documentation par rapport à celles envisagées dans le Protocole : une cargaison de matières premières agricoles contenant moins de 5 % sera considérée comme non-OVM. Lors de la troisième Réunion des Parties, les États-Unis ont fait pression sur le Mexique pour qu'il maintienne une position relative à l'identification des OVM-AHAT favorable aux exportateurs d'OVM. L'inclusion d'une référence, aux articles 14 et 24 du Protocole, sur les accords bilatéraux et sur les relations entre Parties et non Parties, dans les dernières heures de négociation, témoigne effectivement de la volonté du Mexique de ne pas remettre en cause l'accord tripartite et de se mettre ainsi à l'abri de représailles des États-Unis ou du Canada (CHETAILLE, 2006b).

#### *- L'Afrique et la stratégie des États-Unis pour la promotion des biotechnologies*

En Afrique, l'Agence de développement international des États-Unis, l'USAID, est également très présente sur le terrain des biotechnologies et de la biosécurité à travers ses multiples projets de renforcement de capacités sur les biotechnologies, sur la recherche agronomique, ses relations commerciales ou encore à travers ses programmes d'aide publique au développement (CHETAILLE, 2006a). Ses programmes de renforcement de capacités comprennent le plus souvent un appui à l'amélioration de l'environnement politique et juridique pour la biotechnologie et la biosécurité. Ainsi, le programme sur les systèmes de biosécurité, d'un montant de 14,8 millions de dollars pour 5 ans, vise à renforcer les capacités sur la biosécurité et la sécurité sanitaire des aliments. Il fournit des conseils juridiques pour élaborer des projets de lois et de réglementations (biosécurité, droits de propriété intellectuelle), ainsi qu'un appui institutionnel auprès des structures chargées de la réglementation comme de la recherche (organisation de formations sur l'évaluation et la gestion des risques, droit international portant sur les

ovm, ateliers, etc.). Ce projet est coordonné par l'IFPRI<sup>8</sup> basé à Washington D.C.<sup>9</sup>. Il est mené en collaboration avec l'Université de l'État du Michigan.

Dans le cadre d'une initiative en Afrique de l'Ouest sur l'amélioration du coton, l'USAID propose un partenariat avec les cinq producteurs de coton d'Afrique de l'Ouest – le Bénin, le Burkina Faso, le Mali, le Sénégal et le Tchad. D'un montant total de 7 millions de dollars, ce programme portera sur sept types d'action dont l'amélioration de l'environnement (au sens politique et juridique) pour l'application des biotechnologies agricoles.

L'aide publique au développement et les relations commerciales sont aussi d'autres moyens indirects de pression pour inciter les pays bénéficiaires à adopter les biotechnologies et à établir des réglementations en conséquence. Par exemple, l'initiative *Millennium Challenge Corporation*, bien que n'étant pas directement liée aux biotechnologies, représente un élément important dans la politique américaine en Afrique de l'Ouest, susceptible d'influencer les orientations des pays de la sous-région par rapport aux biotechnologies. Le *Millennium Challenge Corporation* est présenté par les autorités américaines comme un moyen de lever les obstacles au développement des secteurs cotonniers en Afrique de l'Ouest. Il peut fournir à terme une aide de 5 milliards de dollars par an à un groupe de pays sélectionnés. Pour recevoir cette aide, les pays doivent présenter un projet exposant en détail la manière dont il va s'engager dans des « politiques sûres » promouvant liberté et croissance économiques. En Afrique de l'Ouest, le Bénin, le Mali et le Sénégal ont été sélectionnés. Les propositions actuelles de ces trois pays s'élèvent respectivement à 300 millions, à 212 millions et à 255 millions de dollars. Le Burkina Faso vient de rejoindre le Bénin, le Mali et le Sénégal comme pays admissible à ce programme d'aide au développement. Selon le secrétaire d'État américain au commerce extérieur, Rob Portman, cette sélection devrait lui permettre de « s'attaquer à des obstacles qui freinent depuis longtemps son développement, notamment ceux auxquels doivent faire face les cultivateurs de coton<sup>10</sup> ». Enfin, en ce qui concerne les relations commerciales, l'adoption des biotechnologies figurerait dans l'*African Growth Opportunity Act* (AGOA)<sup>11</sup>, parmi les conditions d'éligibilité à cette initiative. Certains pays souhaitent bénéficier de l'AGOA, tels que le Burkina Faso, auraient dû faire des concessions par rapport à leur approche sur les biotechnologies et la biosécurité.

### 3 – Le Passage à des législations opérationnelles : quels besoins ? Quels financements ?

#### a – Les défis de la mise en œuvre

Grâce à l'appui conjoint du PNUE et du FEM, les pays en développement ont pu élaborer un cadre national de biosécurité, incluant pour la plupart un projet de loi

8 - Institut international de recherche sur les politiques alimentaires.

9 - <http://www.ifpri.org/themes/pbs/about.htm>

10 - Communiqué de presse du 10 novembre 2005, Département de l'Agriculture des États-Unis.

11 - Il s'agit d'une initiative commerciale multilatérale prise par les États-Unis visant à faciliter l'accès des pays africains au marché américain.

sur la biosécurité. Mais, tel que souligné dans l'évaluation de la stratégie initiale du FEM, le dispositif juridique, comprenant la loi mais aussi ses textes d'application, doit encore être amélioré pour être opérationnel. Le plus souvent, alors que les pays doivent aujourd'hui se doter de législations sur la biosécurité, le nombre de juristes de l'environnement maîtrisant les questions dans ce domaine tend à être faible. Face à ce constat, la mobilisation d'une expertise juridique extérieure ou encore le renforcement des capacités juridiques s'avère indispensable.

Mais, au-delà de la finalisation des projets de lois et des textes d'application, la création de capacités institutionnelles, techniques et scientifiques demeure nécessaire pour la mise en œuvre du Protocole dans les pays. Le Protocole de Carthagène est aussi un cadre normatif dynamique, qui nécessite les mises à jour continues des régimes nationaux de biosécurité. Aujourd'hui, les pays en développement identifient plusieurs types de besoins à satisfaire, en matière de capacités de réglementation (réglementations ou lignes directrices détaillées pour faciliter l'exécution des lois relatives à la biosécurité, afin de rendre opérationnels les systèmes administratifs définis dans les CNB), de capacités institutionnelles (laboratoires, serres et autres équipements pour la recherche en biosécurité), de développement des ressources humaines (évaluation des risques, détection et identification des OVM, etc.) ou encore d'évaluation et de gestion des risques (matériel d'orientation sur l'évaluation et la gestion des risques, etc.)<sup>12</sup>.

### **b – Quels financements pour la mise en œuvre des cadres nationaux de biosécurité ?**

En vertu des articles 22 et 28 du Protocole, le FEM et les pays développés sont désignés comme les principaux bailleurs de fonds. La mise en œuvre des cadres nationaux sur la biosécurité ainsi que les obligations définies depuis l'entrée en vigueur du Protocole, vont nécessiter des ressources financières additionnelles. L'interrogation demeure sur la capacité du FEM et des agences de coopération bilatérales à contribuer au financement de la mise en œuvre des CNB.

#### ***- FEM : une mise en compétition des pays sur l'accès aux financements***

Sur la base de l'évaluation de sa stratégie initiale sur la biosécurité, le FEM procède actuellement à l'élaboration d'une nouvelle stratégie. Compte tenu des résultats mitigés de l'évaluation de son appui au développement de cadres nationaux sur la biosécurité, l'incertitude pèse sur la hauteur des financements qui seront alloués. D'après les propositions de programmation en cours de négociation pour la reconstitution des ressources du FEM-4 (2006-2010), le renforcement de capacités pour la mise en œuvre du Protocole de Carthagène sur la biosécurité est de nouveau considéré comme l'un des objectifs stratégiques prioritaires qu'est la diversité biologique. L'allocation proposée serait de 75 millions de dollars sur un

<sup>12</sup> - *Etat des activités de création de capacités*, Note du Secrétaire exécutif de la CDB, document UNEP/CBD/BS/COP-MOP/3/4.

total de 906 millions envisagés pour la diversité biologique (FONDS POUR L'ENVIRONNEMENT MONDIAL, 2005) <sup>13</sup>.

Si aucune tendance à la baisse des financements ne semble envisagée, la probabilité pour que les 130 pays bénéficient de financements pour la mise en œuvre des CNB est faible. Les priorités du FEM concernant les activités de création de capacités sur la biosécurité devraient être amenées à évoluer en fonction de l'évaluation de la stratégie initiale. En effet, sur la base des premiers résultats de l'évaluation de la stratégie initiale, quelques composantes d'une nouvelle stratégie pour la période 2006-2010 ont déjà été identifiées. L'accent est mis davantage sur des approches régionales permettant la mise en commun des ressources des pays, sur l'utilisation des centres régionaux d'excellence existants, sur l'adaptation sur mesure de l'aide aux besoins démontrés des pays, sur la coordination des rôles et des responsabilités des institutions nationales concernées par les questions de biotechnologie et de biosécurité, ou encore sur la sensibilisation et la participation du public. La question de la mise en œuvre des CNB n'est pas explicitement mentionnée.

En outre, parallèlement à cette réflexion sur une nouvelle stratégie sur la biosécurité, le FEM a adopté en 2005 un nouveau cadre d'allocation des ressources sur les projets visant les principaux problèmes d'environnement mondial (lutte contre le changement climatique, conservation et utilisation durable de la diversité biologique, lutte contre la désertification, protection de la couche d'ozone, etc.). Ce mécanisme a pour objectif de rendre plus transparente et pertinente l'allocation des ressources, en fonction des priorités d'environnement mondial et des capacités des pays à mettre entre œuvre des projets FEM de façon efficace. Lors de la troisième Réunion des Parties, les pays en développement se sont montrés particulièrement préoccupés par les conséquences que pourrait avoir ce nouveau cadre d'allocation des ressources sur l'attribution des financements pour la biosécurité. Celui-ci pourrait engendrer une compétition entre les deux domaines – diversité biologique et biosécurité – et finalement porter préjudice à la mise en place des cadres nationaux de biosécurité.

Par conséquent, dans ce contexte, il apparaît peu probable que le FEM alloue *de facto* des ressources financières aux 130 pays ayant participé à la première phase du projet PNUE-FEM, pour la mise en œuvre de leur CNB. La sélection des projets se fera davantage sur les capacités des pays à démontrer leurs besoins spécifiques et à mettre en œuvre les projets de façon « efficiente ».

### *- Coopération bilatérale : des soutiens ponctuels*

La coopération bilatérale peut être un autre levier de financement pour le renforcement des capacités. L'Allemagne, la Belgique, le Canada, le Danemark, les États-Unis, la Norvège, la Suède et la Suisse sont les principaux bailleurs de fonds bilatéraux. Cependant, ils interviennent généralement de façon ponctuelle sur certains domaines prioritaires en matière de renforcement de capacités sur la biosécurité (appui à la recherche, évaluation des risques, participation du public,

---

13 - Voir le document du FEM-4 sur la programmation, établi pour la réunion sur la quatrième reconstitution des ressources du Fonds fiduciaire du FEM.

etc.) et privilégient une approche géographique (région, pays). Si la coopération bilatérale est indispensable, elle risque de ne pas être suffisante pour couvrir les besoins à long terme des pays en développement.



À la différence d'autres accords multilatéraux sur l'environnement (Convention sur la lutte contre le changement climatique, Protocole de Montréal sur la protection de la couche d'ozone, etc.), le Protocole de Carthagène sur la prévention des risques biotechnologiques a été initié en grande partie par les pays en développement. Face au développement rapide des biotechnologies agricoles, une régulation des mouvements transfrontières d'OVM est très vite apparue indispensable pour ces pays majoritairement importateurs de matières premières agricoles. Depuis l'adoption du Protocole, le nombre de Parties ne cesse de croître, témoignant de la forte adhésion de la communauté internationale à cet accord.

En janvier 2000, les pays se sont entendus sur des principes encadrant les mouvements transfrontières d'OVM, faute de trouver un accord sur des mécanismes de régulation. Depuis l'entrée en vigueur du Protocole, les modalités d'application du Protocole se précisent néanmoins à l'occasion de chaque session de la Réunion des Parties, entraînant de nouvelles obligations. Mais, alors que les mécanismes de régulation du Protocole se renforcent progressivement, la mise en œuvre dans les pays en développement se heurte à des besoins importants en moyens humains, techniques et financiers, alors que ces pays sont parfois soumis à de fortes pressions extérieures. Des ressources additionnelles sont nécessaires.

Le projet PNUE-FEM sur le développement des cadres nationaux s'achevant, les pays en développement ont rappelé lors de la dernière Réunion des Parties au Protocole de Carthagène, la nécessité d'allouer des ressources suffisantes pour la mise en œuvre du Protocole, sur la base des besoins des pays. Les regards sont donc tournés vers le FEM, principal bailleur de fonds, et vers sa nouvelle stratégie. Dans quelle mesure un accès équitable au financement pourra-t-il être assuré dans le domaine de la biosécurité ? Des efforts devront être faits pour garantir un équilibre dans l'accès au financement entre, d'une part, les pays où les enjeux concernant les OVM sont les plus forts – en particulier les pays en développement cultivant des OVM – et, d'autre part, les pays moins impliqués dans la recherche et le développement d'OVM, mais pour lesquels les importations intentionnelles ou non d'OVM nécessiteront une réglementation effective.

## BIBLIOGRAPHIE

- CHETAILE A.**, 2006a, *Évaluation des besoins en renforcement de capacités sur la biosécurité en Afrique de l'Ouest*, Étude pour le ministère des Affaires étrangères, GRET, février 2006.
- CHETAILE A.**, 2006b, *Un nouveau souffle pour le Protocole de Carthagène sur la biosécurité. Retours sur la troisième Réunion des Parties au Protocole de Carthagène sur la prévention des risques biotechnologiques*, Analyse des négociations, GRET, mars 2006.
- FALKNER R., GUPTA A.**, 2004, *Implementing the biosafety Protocol: Key challenges*, Briefing paper, Chatham House, novembre 2004.
- FALKNER R., GUPTA A.**, 2006, *The Cartagena Protocol on Biosafety and domestic implementation: comparing Mexico, China and South Africa*, Briefing paper, Chatham House, mars 2006.
- FIELD**, 2003, *Guide explicatif du Protocole de Carthagène sur la prévention des risques biotechnologiques*, UICN.
- FONDS POUR L'ENVIRONNEMENT MONDIAL**, 2005, *Revised programming document for GEF-4*, novembre 2005, [http://thegef.org/Replenishment/Reple\\_Documents/reple\\_documents.html](http://thegef.org/Replenishment/Reple_Documents/reple_documents.html)
- GLOBAL ENVIRONMENT FACILITY EVALUATION OFFICE**, 2006, *Evaluation of GEF support for biosafety*, Executive version, Evaluation report n° 28, january 2006.
- JAMES C.**, 2005, *Preview: global status of commercialized Biotech/GM crops*, ISAAA, Briefs n° 34.
- KOSTER V.**, 2005, « The Cartagena Protocol on Biosafety: a new hot spot in the trade-environment conflict? », in MELÉNDEZ-ORTIZ Ricardo et SANCHEZ Vicente (eds), *Trading in genes – Development perspectives on biotechnology, trade and sustainability*.
- MACKENZIE R., GLOVER D.**, 2003, « Harmonisation, diversity and uncertainty in international biosafety regulation », in KEELEY James (ed), *Democratizing biotechnology: genetically modified crops in developing countries*, Policy Briefings, Institute of Development Studies.
- MAYR J. et SOTO A.**, 2005, « Balancing biosafety and trade: the negotiating history of the Cartagena Protocol », in MELÉNDEZ-ORTIZ Ricardo et SANCHEZ Vicente (eds), *Trading in genes – Development perspectives on biotechnology, trade and sustainability*.
- MBENGUE M.M., THOMAS U.P.**, 2004, « Le Codex alimentarius, Le Protocole de Cartagena et l'OMC : une relation triangulaire en émergence? », in HUNYADI Mark (dir), « Les usages de la précaution », *Revue européenne des sciences sociales*, Tome XLL – N° 130.
- SECRETARIAT EXÉCUTIF DE LA CONVENTION SUR LA DIVERSITÉ BIOLOGIQUE**, *État des activités de création de capacités*, Note du Secrétaire exécutif, document UNEP/CBD/BS/COP-MOP/3/4.