Groupe de recherche et
d'échanges technologiques

DOCUMENT D'INFORMATION

PREMIERE REUNION DES PARTIES DU PROTOCOLE DE CARTHAGENE SUR LA PREVENTION DES RISQUES BIOTECHNOLOGIQUES : LES DEFIS DE LA MISE EN OEUVRE

23 au 27 février 2004

Kuala Lumpur, Malaisie

Anne CHETAILLE

Février 2004

SOMMAIRE

I. QUE VA-T-IL SE PASSER À KUALA LUMPUR ? 4

II. LES ZONES D'OMBRE 4

1. Identification des OVM (article 18) 4

2. Echange d'information et Centre d'échange (article 20) 7

3. Respect des obligations (article 34) 9

4. Responsabilité et réparation (article 27) 11

5. Examen d'autres questions nécessaires à la mise en œuvre effective du Protocole (article 29, § 4) 13

III. POUR UNE MISE EN ŒUVRE EFFICACE DU PROTOCOLE : LA DELICATE QUESTION DES FINANCEMENTS 15

IV. STRATEGIES DES PAYS 17

Le Protocole de Carthagène sur la biosécurité

En avant pour la mise en œuvre[1]

Signé en janvier 2000 à Montréal, le Protocole de Carthagène sur prévention des risques biotechnologiques est entré en vigueur le 11 septembre 2003.

La première Réunion des Parties qui aura lieu du 23 au 27 février prochain à Kuala Lumpur (Malaisie) sera sans doute une nouvelle occasion de se féliciter de cet accord. Rattaché à la Convention sur la biodiversité, le Protocole représente une grande avancée dans le droit international de l'environnement. Il s'agit en effet du premier accord international contraignant portant sur les organismes vivants modifiés (OVM)[2]. En outre, il donne une portée opératio n-nelle au principe de précaution en reconnaissant le droit des pays à refuser l'importation d'OVM en cas de doute sur leur innocuité.

Le Protocole sur la biosécurité définit les conditions dans lesquelles doivent s'effectuer les mouvements transfrontières d'OVM dans l'objectif de limiter les « effets défavorables sur la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité, compte tenu également des risques pour la santé humaine ». Il constitue un levier d'action essentiel à la disposition des Etats en matière de prévention des risques biotechnologiques. L'accord est fondamental pour les pays dont la législation en la matière est faible ; pour les pays disposant d'un cadre législatif, il incite à aller plus loin.

Les principes du Protocole:

- Assurer la transparence : mise en place d'un Centre d'échange sur la prévention des risques biotechnologiques et d'un système d'identification des OVM dans la documentation accompagnant les mouvements transfrontières d'OVM;
- Faciliter la mise en œuvre du Protocole : mise en place de mécanismes de renforcement de capacités pour les pays en développement et les pays avec économies en transition
- Responsabiliser les acteurs : mise en place d'un régime de responsabilité et de réparation en cas de dommages résultant des mouvements transfrontières d'OVM et de procédures et mécanismes de respect des obligations.

---

[1] Rédaction du document : Anne Chetaille (chetaille@gret.org) avec l'appui de Cédric Cabanne (Amis de la Terre France) et de Pierre Castella (Centre de recherche et d'information pour le développement).

[2] Un OVM est une entité biologique capable de transférer ou de répliquer du matériel génétique, et qui possède une combinaison de matériel génétique inédite obtenue par recours à la biotechnologie moderne. Il s'agit donc des animaux, des plantes et des semences transgéniques. Toutes les graines brutes destinées à l'alimentation (riz, soja, etc.) sont prises en compte par le Protocole de Carthagène. En revanche, tous les produits dérivés d'OGM sont exclus du champ de l'accord. Ces produits sont soumis aux règles sur la sécurité sanitaire nationales et internationales (*Codex alimentarius*).

I. QUE VA-T-IL SE PASSER A KUALA LUMPUR ?

La première Réunion des Parties se réunit, juste après la septième Conférence des Parties à la Convention sur la biodiversité (9 – 20 février). Les négociateurs devront tenir bon car l'agenda des négociations sera serré. Sur les cinq jours de réunion, seuls trois jours seront véritablement consacrés aux négociations et une dizaine de questions doivent être examinées. Pour les pays en développement, dont la taille des délégations est souvent très réduite, la tâche sera encore plus ardue pour maîtriser tous les enjeux de négociations.

Certes le terrain a été bien défriché par le Comité intergouvernemental du Protocole de Carthagène (CIPC)[3] qui s'est réuni à trois reprises pour discuter des dispositions techniques nécessa i-res à la mise en œuvre de l'accord. En principe, les projets de décision élaborés par le CIPC devraient être adoptés sans déclencher de longues heures de négociations, d'autant plus que les principaux « résistants » au Protocole, c'est-à-dire les grands exportateurs d'OVM (Etats-Unis, Argentine, Canada et Australie), n'ont pas ratifié le Protocole et n'ont théoriquement pas le droit de vote.

Cependant, il reste des zones d'ombre dans les projets à examiner dans l'agenda, en particulier sur les sujets qui ont été conflictuels jusqu'au dernier CIPC: **l'identification des OVM** (article 18), le **Centre d'échange** (article 20), **la responsabilité et la réparation** (article 27) et le **respect des obligations** (article 34). Même si, d'après l'agenda défini dans le Protocole, la première Réunion des Parties doit de toutes façons adopter des décisions sur ces points, on peut s'attendre, sans préjuger des résultats, à quelques tensions.

Lors de la réunion de Kuala Lumpur, la question des **mécanismes de financement** méritera également une attention particulière. L'apport de ressources nouvelles et additionnelles est indispensable pour la mise en œuvre du Protocole, lorsqu'on sait que la majorité des pays Parties au Protocole sont des pays en développement.

Avec l'entrée en vigueur, les discussions sur le Protocole vont aussi prendre une nouvelle tournure puisque comme mentionné précédemment, seuls les pays Parties – 83 aujourd'hui sur un peu plus de 100 signataires - auront le droit au vote. Les pays non Parties se retrouvent en minorité. Certains sont encore en cours de ratification. Pour les autres, l'incitation (ou la pression) à participer est encore, plus grande. Le suspens demeure pour cette première Réunion des Parties sur les alliances qui pourront se construire et/ou se déconstruire et sur le rôle des « nouveaux » grands pays producteurs d'OVM Parties au Protocole, tels que la Chine et le Brésil.

II. LES ZONES D'OMBRE

1. Identification des OVM (article 18)

L'article 18 sur la manipulation, du transport, de l'emballage et de l'identification des organismes vivants modifiés a pour objectif, d'une part d'assurer la manipulation et le transport des

[3] Le CIPC a été créé par la session extraordinaire de la Conférence des Parties de janvier 2000 afin de préparer les décisions à prendre lors de l'entrée en vigueur du Protocole.

OVM sans danger et, d'autre part, d'informer sur la nature et l'identité des OVM. Il s'agit sans doute de l'un des articles les plus controversés. Le paragraphe 2 de l'article 18, qui concerne la documentation accompagnant les OVM a donné lieu à de longues heures de négociations lors des CIPC comme pendant les groupes d'experts techniques chargés d'examiner les questions techniques liées à la mise en œuvre de cette disposition (juin 2001, mars 2002). A l'issue des différentes réunions, de nombreuses questions ne sont toujours pas résolues.

1.1 Points en débat

Selon les trois catégories d'OVM distinguées dans le Protocole – OVM destinés à être utilisés directement pour l'alimentation humaine ou animale ou destinés à être transformés (OVM - AHAT, § 2 (a)), OVM destinés à être utilisés en milieu confiné (§ 2 (b)), et OVM destinés à être introduits intentionnellement dans l'environnement –(§ 2 (c)), la documentation devra fournir des informations plus ou moins détaillées concernant l'identité de l'OVM transporté.

Lors des différentes réunions, les discussions ont reflété de façon systématique une opposition forte entre les principaux pays exportateurs d'OVM (Argentine, Canada, Etats-Unis) et les partisans d'une réglementation contraignante sur les mouvements transfrontières d'OVM (notamment les pays en développement, la Norvège, l'Union européenne). Les pays exportateurs d'OVM refusent l'idée de fournir des informations additionnelles et spécifiques pour décrire l'identité des OVM échangés comme le demandent les pays partisans de règles contraignantes.

Plus précisément, les conflits portent sur :

- **la nature de la documentation à utiliser** : faut-il une facture commerciale classique ou un document spécifique ?
- **le degré de spécification de l'information contenue dans la documentation afin d'identifier les OVM transportés** : outre le nom de l'OVM, faut-il mentionner ses caractéristiques, événements de transformation, gènes promoteurs, etc. ? Faut-il la même information indépendamment de la catégorie de l'OVM ?
- **la référence à un système d'identification unique** qui appliqué à la documentation accompagnant les OVM, permettrait d'avoir une meilleure traçabilité des OVM. La question qui se pose est notamment de savoir dans quelle mesure le système d'identification unique pour les plantes transgéniques élaboré pour la base de données sur les biotechnologies de l'OCDE pourrait servir de modèle.
- **l'expression « peuvent contenir »** : cette expression reprise dans la première phrase du paragraphe 2 (a) pose problème. Certains pays estiment qu'elle est pertinente, d'autres considèrent qu'elle ne fournit aucune information claire et utile pour identifier les cargaisons d'OVM qui sont destinés à l'alimentation humaine ou animale ou à être transformés.

1.2 Projets de décision

Etant donné les fortes divergences, aucune décision claire n'a pu être prise concernant l'article 18. 2 et de nombreux crochets demeurent dans les projets de décision. Théoriquement, étant donné que les principaux pays exportateurs d'OVM ne sont pas Parties, un consensus devrait pouvoir être trouvé à Kuala Lumpur sur ces points en débat. Néanmoins, l'attitude de certains pays Parties au Protocole et « nouveaux » grands producteurs d'OVM (Chine, Brésil) sera déterminante sur ce sujet.

Plusieurs projets de décisions concernant les paragraphes 2 (a), 2 (b) et 2 (c) doivent être discutés lors de Réunion des Parties[4]. Conformément au mandat qu'il lui a été fixé par le Protocole, la réunion des Parties devra prendre une décision sur la question des conditions d'identification.

Article 18. 2 (a)

Par rapport au texte du Protocole, le projet de décision sur le paragraphe 2 (a) présente peu d'avancées réelles sur les exigences en matière d'information pour la documentation en raison des difficultés rencontrées dans le cadre du CIPC. Ce projet renvoie à différents textes (recommandations du groupe d'experts de mars 2002, résumé des discussions sur l'article 18. 2 (a) lors du CIPC 3).

Le principal enjeu dans ce projet réside dans l'adoption d'une décision concernant la mise en place d'un **Groupe de travail *ad hoc* d'experts techniques portant sur les exigences en matière d'identification des OVM destinés à l'alimentation ou à la transformation**. Le cas échéant, les Parties doivent se mettre d'accord sur le mandat à confier à ce groupe d'experts.

D'après le projet de mandat, le groupe serait chargé d'examiner les questions visant à préciser l'identité des OVM-AHAT et le système d'identification unique mentionné dans l'article 18. 2 (a) et de toutes autres questions susceptibles d'être pertinentes dans l'élaboration des conditions d'identification détaillée des OVM, telles que le type de documentation devant accompagner les OVM-AHAT, le type d'information que devrait contenir la documentation, les modalités d'utilisation de systèmes d'identification unique, les seuils de présence accidentelle/non intentionnelle ou encore l'harmonisation des techniques d'échantillonnage et de détection.

Article 18. 2 (b) et (c)

Le projet de décision sur la documentation accompagnant les OVM destinés à être utilisés en milieu confiné et destinés à être introduits dans l'environnement est relativement plus avancé que celui sur l'article 18. 2 (a). Les Parties devront statuer notamment sur la question **du type de documentation** à utiliser, sur le **détail des informations** à fournir dans la documentation accompagnant les OVM, sur les conditions en matière de manipulation, d'entreposage et de transport ainsi que sur le point contact pour des demandes d'information supplémentaires ou en cas de problème.

L'identification des OVM destinés à être utilisés en milieu confiné ainsi que la référence à un système d'identification dans le cas des OVM destinés à être introduits dans l'environnement sont susceptibles de cristalliser les oppositions.

Les recommandations encouragent les parties à s'interroger pour savoir s'il y a lieu de fournir des informations supplémentaires telles que l'utilisation à laquelle les OVM sont destinés (recherche ou commercialisation).

Système d'identificateur unique

La question du ou des système(s) d'identification unique fait l'objet d'un projet à part entière. Ce projet reconnaît la nécessité de **codes d'identification unique harmonisés** pour faciliter l'accès à des données pertinentes. A ce titre, il invite les Parties et autres gouvernements à prendre des mesures pour appliquer le système d'identification unique de l'OCDE pour les

[4] Document UNEP/CBD/BS/COP-MOP/1/7

plantes transgéniques mais souligne également l'importance des systèmes d'identification unique pour les microorganismes et les animaux transgéniques.

Enfin, le projet pose la question de la création ou conservation par le Secrétariat, au sein du Centre d'échange d'un registre des codes d'identification unique dans un souci d'harmonisation de ces codes.

1.3 Point de vue

Les mouvements d'OVM doivent s'effectuer dans la plus **grande transparence**, en assurant la **manipulation et le transport des OVM sans danger** et informer sur la nature des OVM. Dans cette perspective, il est indispensable que l'information contenue dans la documentation accompagnant les OVM soit la plus précise possible sur l'identité de l'OVM (nom de l'OVM, gène promoteur, gène d'intérêt, gène de sélection).

L'identificateur unique proposé par l'OCDE est un premier pas vers la surveillance réglementaire en biotechnologie. Cependant, il ne doit pas exclure la mise en place d'un système d'identification unique spécifique au Protocole, couvrant toutes les catégories d'OVM. Ce système doit être relié au Centre d'échange sur la prévention des risques biotechnologiques du Protocole, afin que les informations contenues dans la documentation figurent dans la base de données.

Concernant le groupe d'experts sur l'identification qui devrait être établi par la Réunion des Parties, un **mandat large** doit lui être confié afin de traiter des nombreuses questions techniques liées à l'identification : clarification de l'expression « peuvent contenir », harmonisation des méthodes de détection, définition de seuil de présence non intentionnelle d'OVM, etc.

2. Echange d'information et Centre d'échange (article 20)

Le Centre d'échange joue un rôle fondamental dans la mise en œuvre du Protocole. Instrument de gestion de l'information, le Centre d'échange est également un **mécanisme de coopération technique et scientifique** essentiel. La disponibilité, l'exactitude et l'accessibilité des informations échangées par ce Centre sont indispensables.

Une phase pilote du Centre d'échange a été engagée suite aux recommandations du CIPC 1. Elle a permis la mise en place d'un portail central sur le site du Protocole, avec une base de données, regroupant des informations notamment sur les réglementations nationales et les activités de renforcement de capacités. Cette phase pilote fonctionne de façon décentralisée, l'alimentation de cette base de données se faisant par les structures nationales compétentes. Des travaux ont été également engagés pour assurer l'**interopérabilité** entre le Centre d'échange et les autres bases de données nationales, régionales et internationales telles que celle de l'OCDE, de l'Organisation des Nations unies pour le développement industriel (ONUDI) et le Centre international pour le génie génétique et la biotechnologie (CIGB). En outre, des modèles uniformes pour l'enregistrement de l'information ont été élaborés par le Secrétariat, avec l'appui notamment des pays et du CIPC.

Avec l'entrée en vigueur du Protocole se pose la question du passage de la phase pilote à la phase opérationnelle du Centre d'échange. Les Parties doivent se mettre d'accord sur les modalités de fonctionnement du Centre d'échange.

2.1 Points en débat

A priori, les enjeux sont davantage techniques que politiques ou économiques. Il s'agit en effet de prendre les mesures appropriées pour assurer le fonctionnement de la base de données qui contiendra des informations multiples, de nature juridique, technique, scientifique et écologique, ainsi que des résumés des évaluation des risques, les décisions finales concernant les importations ou la libération d'OVM, et les lois nationales en vigueur visant l'application du Protocole.

Le principal débat qui a animé les discussions du CIPC sur le Centre d'échange a porté sur son **caractère décentralisé ou centralisé**. Les pays développés souhaitaient que les informations résident sur les sites nationaux ; les pays en développement ne disposant pas des moyens adéquats pour gérer de telles bases de données nationales préféraient au contraire que les informations soient rapatriées et directement gérées par le Secrétariat exécutif du Protocole[5]. Les pays en développement ont également exprimé à plusieurs reprises le besoin de Centres d'échange régionaux.

Une autre question importante a émergé lors du dernier CIPC concernant l'utilisation de codes d'identification unique dans la base de données du Centre d'échange. L'intérêt de ces codes réside dans les multiples informations qu'ils peuvent contenir sur l'identité de l'OVM *(voir article 18*). Jusqu'à présent, seule l'OCDE a mis en place dans sa base de données un système d'identification unique pour les plantes transgéniques. Si ses travaux ont été salués par l'ensemble des pays, quelques voix se sont élevées pour insister sur la nécessité de ne pas écarter la possibilité d'un système d'identification unique qui serait spécifique au Protocole.

2.2 Projets de décision

La principale décision attendue lors de la réunion de Malaisie concerne l'adoption des modalités de fonctionnement du Centre d'échange[6] : quelles sont les caractéristiques du Centre d'échange ? Par qui est-il administré ? Quel est le rôle des correspondants nationaux? Quelles sont les obligations des organisations partenaires ?

L'exhaustivité, la transparence et l'équité sont présentées comme les principes directeurs du Centre d'échange, lequel doit être ouvert à tous les gouvernements. Le Centre, qui serait administré par le Secrétariat du Protocole, fonctionnerait de façon **décentralisée**, le cas échéant utilisant Internet et d'autres mécanismes pour assurer la participation des Parties ne disposant pas d'un accès à Internet. Parmi les autres caractéristiques, sont mentionnées notamment:

- **l'utilisation de modèles uniformes** pour présenter les informations (décisions, lois…) et d'un vocabulaire contrôlé pour la description des données ;
- le recours aux **systèmes d'identification unique existants** pour les OVM, le cas échéant, pour faciliter la recherche et récupération d'informations ;
- la communication des informations dans une langue officielle des Nations Unies ;

[5] Il s'agit du Secrétariat exécutif de la Convention sur la biodiversité basé à Montréal (Canada). Celui-ci fait effectivement fonction de Secrétariat pour le Protocole. Ses fonctions sont notamment d'organiser les réunions de la Conférence des Parties, des organes directeurs et subsidiaire du Protocole. Avec l'entrée en vigueur du Protocole, la Réunion des Parties peut assigner au Secrétariat d'autres fonctions spécifiques, notamment celle d'administrer le Centre d'échange.

[6] Document UNEP/CBD/BS/COP-MOP/1/5

- la constitution de réseaux entre les centres spécialisés compétents, les institutions gouvernementales et non gouvernementales et le secteur privé afin de favoriser les synergies et éviter les doubles emplois ;
- la non-inclusion des informations confidentielles, celles-ci étant échangées bilatéralement.

Concernant les correspondants nationaux (qui seront les autorités nationales compétentes chargées de la prise de décision ou d'autres entités à définir), leur rôle serait d'assurer la liaison avec le Secrétariat pour les aspects techniques de la participation nationale aux activités du Centre d'échange et de faciliter la mise en place d'un réseau de partenaires multisectoriels et interdisciplinaires. Ils seraient responsables à l'échelle nationale de la validation des informations à publier sur le site.

Quant aux organisations partenaires, elles seront tenues de respecter des lignes directrices spécifiques relatives à l'interopérabilité pour le partage d'information et certaines normes minimales lorsqu'elles hébergent des informations que le Protocole exige de mettre à disposition du Centre d'échange.

2.3 Point de vue

Envisagé comme un outil de collecte et gestion de l'information, la disponibilité, l'exactitude et l'accessibilité des informations qui seront gérées par le Centre d'échange sont des principes fondamentaux pour définir ses modalités de fonctionnement.

Le projet de décision opte finalement pour un **système décentralisé**. Les Etats seront souverains dans l'échange d'information. Si ce choix semble plus facile techniquement à mettre en place (pas de problème de synchronisation dans la mise à jour des données nationales par le Secrétariat possible dans un système centralisé), il soulève la question de l'interopérabilité, c'est-à-dire la coordination entre le Centre d'échange et les autres bases de données nationales, régionales et internationales et celle de **l'harmonisation des bases de données nationales** et des modèles de structures de site qui seront retenues. L'architecture des sites nationaux déterminera effectivement la nature des informations à fournir et donc le degré souhaité de **transparence** et d'exactitude dans l'information.

Avec un système décentralisé, qui laisse une place importante à Internet, les défis pour les pays en développement sont encore plus grands. Ces pays ne manqueront pas à Kuala Lumpur de rappeler leur besoin en termes de financement et d'assistance technique pour les aider à mettre en place des bases de données et à assurer leur efficacité.

3. Respect des obligations (article 34)

L'article 34 porte sur les règles et procédures à mettre en place pour assurer le respect des obligations et traiter des cas de non respect. Il inclut une disposition sur l'assistance technique pour aider les Parties, en particulier les pays en développement, à respecter les engagements du Protocole. Il revient à la Réunion des Parties d'examiner et de décider des procédures à mettre en place. Il s'agit d'une **disposition « habilitante** », c'est-à-dire qu'elle n'établit pas de régime en tant que tel mais fournit un cadre pour asseoir la discussion. Afin de préparer cette décision, les débats sur la nature et le fonctionnement des mécanismes de respect des obligations ont commencé dans le cadre du CIPC.

3.1 Points en débat

Les discussions engagées dans le cadre du CIPC ont rapidement laissé apparaître des divergences. Ni le CIPC2 ni le CIPC 3 n'ont suffi pour parvenir à un accord sur le projet de procédures et de mécanismes de respect des obligations établi par la réunion d'experts de septembre 2001. Toutes dispositions qui pouvaient être contraignantes ont été mises entre crochets, principalement par les principaux pays exportateurs d'OVM, ces pays refusant notamment :

- **le principe de responsabilités communes mais différenciées** invoqué par les pays en développement ;
- **l'invocation des procédures** par d'autres Parties que la Partie concernée ;
- le principe d'un **équilibre entre importateurs et exportateurs d'OVM** dans la composition du Comité ;
- la possibilité pour le Comité de recevoir des informations provenant d'acteurs autres (ONG, secteur privé, organisations intergouvernementales) que la Partie concernée et le Centre d'échange ;
- dans le cas des **mesures à prendre en cas de non-respect**, toute mesure de mise en garde de la Partie concernée, de divulgation au public des cas de non-respect et de suspension des droits et privilèges spécifiques de la Partie concernée en vertu du Protocole.

3.2 Projet de décision

Si plusieurs crochets ont été supprimés depuis le CIPC 2, le projet de décision sur les procédures et les mécanismes de respect des obligations[7] en contient encore plusieurs.

Le projet de décision présente les objectifs, nature et principes directeurs, les mécanismes institutionnels (création d'un Comité chargé du respect des obligations), les fonctions du Comité de respect des obligations, les procédures sur les communications relatives au respect des obligations, les mécanismes d'information et de consultation, les mesures destinées à promouvoir le respect des obligations et à traiter les cas de non-respect ainsi que l'examen de l'efficacité des procédures et mécanismes mis en place.

Les questions non résolues entre crochets sont quasiment les mêmes : référence au principe de responsabilités communes mais différenciées, invocation des procédures par d'autres Parties, place des ONG, du secteur privé et des autres Parties dans les mécanismes d'information et de consultation, etc.

Plusieurs options (élimination/conservation ou modification des parties entre crochets) sont proposées pour traiter les points de désaccord.

3.3 Point de vue

D'après l'agenda fixé par le Protocole, la première Réunion des Parties doit adopter les mécanismes institutionnels propres à encourager le respect des dispositions du Protocole et traiter les cas de non-respect. Les crochets devraient pouvoir être levés pour la majorité d'entre eux, La tâche sera certainement plus délicate concernant les mesures en cas de non respect des obligations, notamment celles concernant la suspension des droits et privilèges spécifiques de la Partie concernée en vertu du Protocole.

Les mécanismes institutionnels tels que proposés dans le projet de décision, avec la constitution d'un Comité, sont envisagés comme un moyen **d'aider les Parties à mieux appliquer** ses dis-

[7] Document UNEP/CBD/BS/COP-MOP/1/8

positions. Le Comité pourra en effet être saisi par chaque Partie en cas de difficultés techniques pour s'acquitter de ses obligations. Si l'approche coopérative et non-conflictuelle tend à être la règle dans les accords multilatéraux sur l'environnement, elle limite ici la portée des mécanismes envisagés pour traiter des cas de non-respect. A cela s'ajoute le fait que le mécanisme de règlement des différends du Protocole (qui est celui de la Convention sur la diversité biologique) repose principalement sur la négociation / conciliation et n'est donc pas contraignant. Ainsi, les pays importateurs d'OVM qui souhaiteraient se défendre en cas de non-respect par une Partie exportatrice d'une ou de plusieurs obligations du Protocole n'auraient finalement aucun moyen de se défendre ou de faire pression.

Par conséquent, pour assurer l'efficacité du Protocole, il est indispensable que les procédures et mécanismes de respect des obligations qui seront adoptées à Kuala Lumpur, soient plus fermes, notamment sur les mesures en prendre en cas de non respect (maintien des mesures proposées entre crochets), sur l'information et la consultation (qui ne doivent pas être limitées à la seule Partie concernée, au Centre d'échange ou aux organisations intergouvernementales compétentes) et sur la composition du Comité (équilibre régional, participation des membres à titre personnel). Enfin, ces procédures doivent tenir compte des différents niveaux de développement, et par conséquent, des différents niveaux d'adaptation des pays aux normes du Protocole: **le principe de responsabilités communes et différenciées** doit être réaffirmé.

4. Responsabilité et réparation (article 27)

L'article 27 sur la responsabilité et la réparation stipule que la Réunion des Parties devra adopter à sa première réunion un processus sur l'élaboration de règles internationales dans le domaine de la responsabilité et de la réparation pour les dommages résultant de mouvements transfrontières d'OVM. Pour cela, elle devra prendre en compte la réflexion sur les régimes de responsabilité et de réparation menée au niveau du droit international. Les pays Parties devront s'efforcer de finaliser le processus dans les quatre années suivant l'entrée en vigueur du Protocole.

Cet article laisse ouverte la possibilité d'un processus pour considérer la question de la responsabilité et de la réparation, mais remet les discussions de fond à la Réunion des Parties. Cet article comme celui sur le respect des obligations est une **disposition habilitante**. Il ne prescrit aucune obligation sur le contenu d'un régime de responsabilité. Il reste silencieux sur le résultat final de ce processus (nature contraignante ou non de l'instrument juridique adopté).

4.1 Points en débat

La question de la responsabilité et de la réparation a été examinée lors des CIPC 2 et 3. Au terme de ces deux réunions, aucune avancée substantielle n'a été faite sur l'article 27 comme l'auraient souhaité certains pays (majoritairement les pays en développement). Seules des questions de processus ont été discutées, conformément au mandat du Protocole.

Le clivage entre les pays importateurs d'OVM et les pays exportateurs d'OVM sur la question du régime de responsabilité persiste. Les premiers manifestent la volonté de fixer le plus rapidement possible des règles précises sur la responsabilité et la réparation dans le cadre du Protocole (nature et portée du régime, imputation de la responsabilité, accès à la justice, etc.), considérant les règles du droit international privé insuffisantes. Ils souhaitent un **raccourcissement du calendrier** et la mise en place de **mesures intérimaires** en cas de dommages intervenant avant l'application de règles sur la responsabilité. Quant aux exportateurs, ils insistent au

contraire sur la nécessité d'une **démarche progressive**, de collecte d'informations sur les expériences nationales et cherchent à limiter le débat à des questions de procédures.

Dans le cadre du CIPC, un atelier sur la responsabilité et la réparation dans le contexte du Protocole a été organisé en décembre 2002. Bien qu'il avait pour objectif d'être une réunion de réflexion, l'atelier a permis de soulever un certain nombre de questions critiques : quelle est la portée de l'article 27 ? Quelles sont les activités qui pourraient relever de l'article 27 ? Quels seraient les objectifs d'un régime sur la responsabilité ? Comment définir les dommages ? A qui la responsabilité doit-elle imputée ? etc. Ses travaux pourraient constituer une base de travail utile pour l'élaboration de règles et procédures sur la responsabilité.

4.2 Projet de décision

Le CIPC recommande l'établissement d'un **groupe de travail *ad hoc* composé d'experts techniques et juridiques à composition non limitée**. Un projet de décision sur le mandat de ce groupe est également soumis à discussion[8]. Parallèlement, le CIPC a invité les Parties et les gouvernements à fournir des informations sur les régimes existants sur la responsabilité en matière de biosécurité.

D'après le projet de décision, le principal mandat du groupe d'experts serait d'examiner les informations fournies par les Parties, les gouvernements et les organisations internationales, des réponses au questionnaire sur la responsabilité et la réparation. Au-delà de l'examen de ces informations, le groupe pourrait également **analyser les questions d'intérêt** en la matière, notamment celles de l'articulation avec les réglementations nationales existantes et élaborer les composantes particulières qui pourraient être pertinentes dans le cadre du Protocole. Le projet propose différentes options relatives à la prise en compte des travaux du groupe par la Réunion des Parties (dans quelle mesure les travaux du groupe seront orientés par la Réunion des Parties ? Quelle sera sa marge de manœuvre ?). Mais sur ces trois derniers aspects, des désaccords subsistent et des crochets doivent encore être gommés.

4.3 Point de vue

La responsabilité et la réparation des dommages est le **maillon le plus inachevé** des législations sur la responsabilité : difficulté de définir des responsabilités (diversité des intérêts en présence); difficulté d'assurer des risques non calculables et nécessité de trouver un équilibre entre le besoin de protection individuelle et l'intérêt général. Face à la multiplication des cas de contaminations génétiques, ce constat est préoccupant. Le débat est bloqué par le secteur privé des biotechnologies et des assureurs qui refusent d'assumer la moindre responsabilité par rapport aux risques environnementaux, sanitaires et socio-économiques qui pourraient résulter de leurs activités, risques qui se sont déjà avérés. Il est nécessaire d'aller de l'avant. L'approche adoptée par les pays africains dans la loi modèle de l'OUA sur la sécurité en biotechnologie[9], si elle est ambitieuse, démontre une **volonté politique claire de responsabiliser les acteurs** qui peuvent être à l'origine de dommages.

Concernant le projet de mandat, il est essentiel que le groupe d'experts puisse travailler dès que possible, sur les composantes pertinentes dans le cadre de l'article 27 (définition des dommages, seuil, etc.). En outre, la Réunion des Parties devrait pouvoir confier à ce groupe un **man-**

[8] Document UNEP/CBD/BS/COP-MOP/1/9

[9] http://www.infogm.org/article.php3?id_article=1077

dat large pour identifier et élaborer les procédures et les règles sur la responsabilité avant 2008, conformément aux termes de l'article 27.

5. Examen d'autres questions nécessaires à la mise en œuvre effective du Protocole (article 29, § 4)

En janvier 2000, les pays se sont entendus sur les principes encadrant les mouvements transfrontières d'OVM et ont posé les bases des mécanismes de régulation. Les discussions dans le cadre du CIPC ont permis d'avancer sur certains de ces mécanismes (identification, fichier d'experts, échanges d'information, etc.). Mais certaines questions – épineuses - nécessaires à la mise en œuvre n'ont pu être intégrées dans le plan de travail fixé pour le CIPC. L'article 29. 4 qui définit les fonctions générales de la Réunion des Parties constitue la porte d'entrée par laquelle ces questions pourraient être examinées.

5.1 Points en débat

Lors des CIPC 2 et 3, les pays ont identifié des questions nécessitant une clarification malgré la réticence des pays exportateurs à les inscrire dans un programme de travail pour la réunion des Parties. Ces questions sont les suivantes :

- Les **mouvements transfrontières d'OVM entre Parties et non Parties** (article 24): des règles sont nécessaires pour gérer les relations entre Parties et non Parties. Etant donné que les principaux pays exportateurs ne sont pas Parties au Protocole, des risques de conflit commercial sur des restrictions d'OVM à l'importation sont possibles. Une clarification s'impose donc afin d'éviter que de tels conflits ne soient statués *in fine* à l'Organisation mondiale du commerce;
- Les **critères pour catégoriser les OVM** en fonction de leur utilisation (recherche, commercialisation, etc.);
- **L'évaluation et la gestion des risques** (articles 15 et 16) : plusieurs pays ont manifesté la nécessité d'avoir une harmonisation des méthodologies pour l'évaluation et la gestion des risques allant au-delà des dispositions contenues dans l'annexe 3 du Protocole sur l'évaluation des risques ;
- **L'établissement de règles pour les systèmes d'identification unique** : bien que cette question figure dans l'article 18. 2 (a), il apparaît impératif d'harmoniser les différents systèmes d'identification au niveau international. Le système d'identification unique de l'OCDE qui s'applique aux plantes transgéniques est reconnu comme une avancée importante dans ce domaine mais le développement d'un tel système pour les micro-organismes et les animaux apparaît également urgent.
- **La coopération sur la recherche et l'échange d'information sur les considérations socio-économiques** (article 26): lors du CIPC 2, certains pays ont mis en avant la nécessité de traiter des impacts socio-économiques des OVM, en particulier sur les communautés locales et indigènes.

Au-delà de l'identification de ces différentes questions, le CIPC a également débattu des mécanismes à utiliser pour faciliter le traitement de ces questions : Réunion des Parties, organe subsidiaire, activités intersessions, évaluation et examens périodiques du Protocole, commission consultative permanente, coordination et échanges de vues informels, etc.

5.2 Projets de décision

Le projet sur l'article 29. 4[10] propose pour adoption plusieurs décisions, notamment l'utilisation de tous les mécanismes possibles (cf. ci-dessus) pour examiner les questions découlant du Protocole et formuler des points de vue et des directives communes sur l'application effective de l'accord, ainsi que l'examen par la Réunion des Parties à sa 2e réunion de la nécessité de désigner ou d'établir un organe subsidiaire permanent qui fournirait des conseils sur les questions techniques et scientifiques.

En outre, le projet propose pour adoption une directive sur les mouvements transfrontières d'OVM entre Parties et non Parties.

Directive sur les mouvements transfrontières d'OVM entre Parties et non Parties

La directive prévoit des recommandations adressées d'une part aux Parties, et d'autre part aux non-Parties.

Concernant les Parties, elles sont invitées notamment à : i) notifier préalablement l'exportation d'OVM à des non Parties ; ii) aider si besoin les non-Parties à prendre des décisions éclairées concernant l'importation d'OVM ; et iii) à veiller à la confidentialité des informations reçues de la part des non Parties.

Quant aux non-Parties, elles sont encouragées à **titre volontaire** à coopérer avec les Parties, en particulier concernant la procédure d'accord préalable en connaissance de cause, l'évaluation et la gestion des risques, ainsi que la manipulation, le transport, l'emballage et l'identification des OVM. Elles sont également invitées à jouer la carte de la transparence en communiquant au Centre d'échange l'information requise en vertu du Protocole notamment en vertu des articles 11 (procédure de décision), 17 (mouvements transfrontières non intentionnels et mesures d'urgence) et 20 (création de capacités). Enfin, elles sont encouragées à participer aux activités de renforcement de capacités.

5.3 Point de vue

Avec l'entrée en vigueur du Protocole s'engage la phase opérationnelle où les enjeux techniques et politiques sont encore énormes. En proposant une directive sur les mouvements transfrontières avec les non Parties, le projet fait un pas en avant. Enfin, un petit pas puisque rien n'est finalement dit sur la façon dont un conflit entre Parties et non Parties pourrait être géré. Le projet de directive se contente d'inciter les non-Parties à coopérer avec les Parties.

Comme le montre l'accord tripartite signé entre les Etats-Unis, le Mexique et le Canada[11] sur les dispositions sur la documentation relative aux organismes génétiquement modifiés destinés à l'alimentation humaine ou animale, ou à la transformation [12], il est urgent de **clarifier les relations entre Parties et non-Parties**. Si d'après son préambule, l'accord est compatible avec l'article 24 du Protocole sur les relations avec les non Parties[13] et l'article 14 sur les arrangements bilatéraux, il affaiblit les normes du Protocole. Cet accord valable pour deux ans prévoit

[10] Document UNEP/CBD/BS/COP-MOP/1/13

[11] Le Canada et les Etats-Unis n'ont toujours pas ratifié le Protocole contrairement au Mexique.

[12] http://ehscenter.bna.com/pic2/ehs.nsf/id/BNAP-5VEHE5?OpenDocument&PrintVersion=Yes

[13] L'article 24 stipule que les mouvements transfrontières d'OVM entre Parties et non-Parties doivent être conformes aux objectifs du Protocole et que des accords bilatéraux peuvent être signés entre Parties et non Parties.

des conditions sur la documentation très peu contraignantes par rapport à celles envisagées dans le Protocole : une cargaison de matières premières agricoles contenant moins de 5% sera considérée comme non-OGM. En d'autres termes, le libre commerce prime sur la biosécurité. Les articles 14 et 24 du Protocole laissent ainsi la porte ouverte à une **fragilisation du Protocole** : il est indispensable que tout accord bilatéral impliquant des pays exportateurs d'OVM non Parties et des pays Parties soit stoppé et que les relations entre Parties et non-Parties soient clarifiées dans le sens d'une reconnaissance des normes du Protocole.

Dans le projet de décision général sur l'article 29. 4, aucune proposition n'est formulée concernant l'évaluation et la gestion des risques, les critères pour catégoriser les OVM et les impacts socio-économiques. (la question de l'identification unique est traitée dans le cadre de l'article 18). Les méthodes d'évaluation des risques varient d'un pays à l'autre, et font appel à des critères d'évaluation plus ou moins précis. En d'autres termes, elles sont plus ou moins rigoureuses selon les pays. **L'harmonisation de ces méthodes** est indispensable pour permettre une prise de décision juste et assurer la plus grande fiabilité des résultats des évaluations. En outre, cette harmonisation est nécessaire pour les pays en développement qui ne disposent pas des capacités suffisantes pour apprécier la fiabilité des méthodes utilisées par les différents exportateurs.

Par conséquent, la mise en place, le plus rapidement possible, d'un organe spécifique pour traiter de ces questions techniques et scientifiques s'impose.

III. POUR UNE MISE EN ŒUVRE EFFICACE DU PROTOCOLE : LA DELICATE QUESTION DES FINANCEMENTS

Parmi les 83 pays qui ont ratifié le Protocole, la majorité sont des pays en développement et des pays en transition. Le fort taux d'adhésion au Protocole dans ces pays manifeste l'importance qu'ils attachent à cet accord. L'efficacité du Protocole repose donc en partie sur la capacité de ces pays à mettre en place chez eux les outils réglementaires, administratifs et techniques nécessaires à la prévention des risques biotechnologiques.

Compte tenu des capacités limitées des pays en développement et des pays en transition, le Protocole prévoit des dispositions en matière de **création des capacités** (article 22) mais également des **aides financières** (article 28). Le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) - mécanisme de financement établi dans le cadre de la Convention sur la biodiversité, et les pays développés Parties au Protocole sont désignés comme les principaux fournisseurs de ressources financières. L'objectif de ces deux articles est ainsi de les aider à s'acquitter des obligations du Protocole.

Il n'a pas fallu attendre l'entrée en vigueur du Protocole pour que des initiatives soient prises dans le cadre du processus intergouvernemental (CIPC) et sur le terrain. Plusieurs projets soutenus par des organisations internationales, des agences d'aide au développement, des ONG et le secteur privé ont été menés. Les plus grandes initiatives sont financées par le FEM par le biais de ses agences d'exécution (PNUE, PNUD, Banque mondiale). Dans sa Stratégie initiale d'aide des pays à se préparer à l'entrée en vigueur du Protocole, le FEM soutient avec le PNUE deux projets de création de capacités : le projet de développement de cadres nationaux (2001-2004, 38.4 millions $US) et le projet de démonstration de mise en œuvre des cadres nationaux dans quelques pays-pilotes (35.13 millions $US).

En ce qui concerne la mise en œuvre des cadres nationaux, la question des financements va se poser à nouveau. Le Conseil du FEM doit définir cette année à sa réunion du printemps, voire à sa réunion d'automne, sa **stratégie en matière de renforcement de capacités** et statuer sur les

fonds éventuels qu'il pourra allouer pour l'adoption et la mise en œuvre de ces cadres nationaux. Etant donné le poids des Etats-Unis dans le Conseil du FEM, on peut craindre que la nouvelle stratégie du FEM pour la mise en œuvre de cadres législatifs ne soit pas très ambitieuse. En période de stagnation, voire diminution de l'aide publique au développement, l'interrogation subsiste également sur la contribution des autres donateurs bilatéraux.

Alors que les mécanismes de régulation du Protocole sont amenés à se renforcer progressivement, l'appropriation par les pays en développement des instruments du Protocole dans les futures années risque d'être difficile.

1.1 Des avancées significatives sur la création de capacités…

Les discussions sur la création de capacités sont relativement consensuelles. Les pays en développement n'ont pas manqué à chaque CIPC de rappeler leurs besoins en renforcement de capacités notamment dans les domaines de l'évaluation et la gestion des risques, et de la participation du public.

Dès la troisième réunion du CIPC, un **Plan d'action pour la création de capacités** a été établi exposant les principaux types de capacités. Lors de sa dernière réunion, le CIPC a également identifié les rôles que jouent les différentes entités en soutien à la création de capacités et élaboré une boîte à outils de mise en oeuvre. Sur ce point, des tensions sont apparues notamment sur l'équilibre des rôles entre le secteur privé et les ONG.

Etant donné les multiples initiatives et projets dans le domaine de la création de capacités, qui sont soutenus par divers acteurs et portant sur des sujets variés, une meilleure coordination apparaît essentielle. Ainsi, l'idée a émergé d'un **mécanisme de coordination** pour promouvoir les partenariats et optimiser les complémentarités et synergies entre les différentes initiatives sur le terrain. Un fichier d'experts dont les modalités d'utilisation doivent être adoptées par la Réunion des Parties, et un fonds d'affectation spéciale destinés à la création de capacités ont été mis en place.

Plusieurs projets de décision sont proposés pour adoption par la Réunion des Parties :

- **Plan d'action pour la création des capacités**[14] : il définit notamment des objectifs, les principaux éléments requérant une action concrète (évaluation et gestion des risques, détection des OVM, participation du public, etc.), activités aux niveaux national, sous-régional, régional et international pour la mise en œuvre du Plan, ainsi que les procédures liées au contrôle et à la coordination ;
- **Rôle des différents acteurs impliqués dans la création de capacités** (Secrétariat, FEM, donateurs bi-/multilatéraux, organisations intergouvernementales, réseaux régionaux, ONG, secteur privé)
- **Lignes directrices provisoires relatives au fichier d'experts**[15] : il définit les modalités d'administration du fichier (rôle du Secrétariat), d'accès au fichier via le Centre d'échange, d'inscription dans le fichier d'experts. Il précise également les compétences requises pour les experts, les modalités de choix des experts pour les missions ainsi que leurs obligations des experts figurant dans le fichier ;

[14] Document UNEP/CBD/BS/COP-MOP/1/6
[15] Document UNEP/CBD/BS/COP-MOP/1/6/Add. 1

- **Mécanisme de coordination pour l'application du Plan d'action**[16] : il décrit les princ i-paux éléments du mécanisme de coordination qui sera divisé en cinq volets (groupe de liaison, base de données relatives à la création de capacités, mécanismes de partage de l'information et d'établissement de réseaux, centre de diffusion du matériel d'information sur la prévention des risques biotechnologiques et réseau relatif à la création de capacités). Des réunions et ateliers de coordination entre membres d'organisations compétentes sont également envisagées.

1.2 …mais qui risquent d'être freinées si des fonds ne sont pas débloqués

Le projet de Plan d'action, ainsi que les multiples projets de décision qui lui sont liés témoignent d'une sincère ambition de répondre au besoin des pays en développement et des pays avec des économies en transition. Reste ensuite à débloquer les fonds nécessaires à la mise en œuvre de ces décisions. La tâche ne sera sûrement pas facile dans le contexte de morosité de l'aide publique au développement.

Le projet de décision sur la création de capacités lance de multiples **appels au FEM et aux donateurs** pour qu'ils octroient de nouvelles ressources financières pour la mise en œuvre de ces décisions. Ainsi, la Conférence des Parties siégeant en tant que Réunion des Parties *« exhorte le FEM à veiller à une mise en œuvre rapide de sa stratégie initiale visant à aider les pays à se préparer à la ratification, l'entrée en vigueur et la mise en œuvre du Protocole, à soutenir les efforts de création de capacités en vue de la mise en place du Centre d'échange pour la prévention des risques biotechnologiques d'une manière souple, et à aider également à la mise en place de centres régionaux de formation, de Centres d'échanges ainsi que les capacités d'évaluation et de gestion des risques et de conseils juridiques ».*

Le projet de Directives au mécanisme de financement[17] adresse un message particulier au Conseil du FEM pour qu'il prenne en compte « *les éléments clés appelant des mesures concrètes prévues dans le Plan d'action pour la création de capacités aux fins d'application effective du Protocole […]*».

Si les décisions sur les montants des ressources financières pour la mise en œuvre du Protocole n'appartiennent pas à la Réunion des Parties, il est important qu'un message fort soit adressé au Conseil du FEM et aux donateurs bi- et multilatéraux pour qu'ils consacrent davantage de fonds à la biosécurité.

IV. STRATEGIES DES PAYS

A la différence des réunions du CIPC, seules les Parties seront habilitées à Kuala Lumpur à prendre des décisions. Les principaux pays producteurs et exportateurs d'OGM qui n'ont toujours pas ratifié l'accord, n'auront donc pas de droit de décision. Comment vont-ils se comporter ? Quelles alliances vont-ils nouer pour faire passer leurs positions ? Dans le sens inverse, quelle va être la stratégie des pays « pro » Protocole pour inciter ces pays à ratifier l'accord, du moins à participer à certains de ses mécanismes (partage de l'information, communication sur les OVM exportés, identification, etc.) ?

De nouveaux déterminants pourraient influencer la configuration des alliances :

[16] Document UNEP/CBD/BS/COP-MOP/1/6/Add. 2
[17] Document UNEP/CBD/BS/COP-MOP/1/12

- **l'accord tripartite signé entre les Etats-Unis, le Mexique et le Canada:** avec cet accord, les Etats-Unis, le Mexique et le Canada pourront arguer du fait qu'ils adhèrent à l'esprit du Protocole et obtenir ce faisant une plus grande marge de manœuvre dans la prise de décision. Dans les couloirs, les pays exportateurs d'OVM non-Parties pourraient également tenter de trouver de nouvelles alliances avec les pays Parties pour signer des accords bilatéraux ;
- **le poids croissant des nouveaux producteurs d'OGM** : la Chine et plus récemment le Brésil ont fortement investi dans le développement des biotechnologies. Parties au Protocole, ils pourraient comme lors de la Conférence ministérielle de l'OMC à Cancun être les nouveaux leaders en l'absence des autres grands poids lourds des OGM, qui ne seront qu'observateurs ;
- **la contestation croissante de la société civile en Australie** : le pays qui n'est toujours pas Partie, va devoir jongler entre la nécessité de préserver sa capacité exportatrice d'OGM, et celle de répondre à une société civile de plus en plus exigeante au niveau national sur la prévention des risques biotechnologiques.