

pour le débat

BIODIVERSITÉ

N° 06/2010 OCTOBRE

Le Protocole de Cartagena : entre commerce et environnement, un positionnement délicat dans la Convention sur la diversité biologique

Selcan Serdaroglu (Université Galatasaray, Istanbul, Turquie)

POINTS CLÉS

UN ACCORD HYBRIDE Le protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques s'inscrit dans le cadre de la Convention sur la diversité biologique (CBD, 1992). La négociation aboutissant à l'adoption d'un protocole sur la biosécurité a été longue et difficile. Le Protocole ne traite en effet pas directement des conditions de production des OVM dans le territoire des Parties, mais de leurs mouvements transfrontières. C'est pourquoi il est perçu au premier abord comme un accord commercial, et non environnemental.

L'APPROCHE DE PRÉCAUTION La préoccupation fondamentale des Parties au Protocole en matière de conservation de la biodiversité concerne les « effets défavorables » que pourraient avoir les organismes résistant aux insectes ou aux herbicides sur les autres organismes. L'approche adoptée est celle de la précaution. Cependant, la définition du risque reste problématique dans le cadre du protocole de Cartagena, de même que le degré d'incertitude scientifique.

CHAMP D'APPLICATION ET OPÉRATEUR Dans l'état actuel des négociations, l'évolution de la gouvernance internationale de la biosécurité se concentre sur la responsabilité et la réparation en cas de dommages à la conservation et à l'utilisation durable de la diversité biologique pouvant découler des mouvements transfrontières des OVM. Et concernant les différents acteurs, les États et les entreprises, qui sont les véritables instigateurs des activités impliquant des OVM, les lignes d'action sont relativement déterminées, et les intérêts de chacun gagnent en clarté. Par l'intermédiaire du Protocole additionnel, les entreprises seront également intégrées à la gouvernance, aux côtés des États, dans le cadre de la responsabilité civile et des mécanismes financiers privés de compensation. Le commerce et l'industrie entrent ainsi dans la gouvernance en tant que parties prenantes.

www.iddri.org

Remerciements pour leurs lectures et commentaires : Marisa Simone, Pierre Barthélemy (Iddri)

En mettant ce document en ligne sur son site, l'Iddri a pour objectif de distribuer des travaux qu'il juge intéressants pour alimenter le débat. Pour toute question, merci de contacter l'auteur : sserdaroglu@gsu.edu.tr
© Tous droits réservés.

Le Protocole de Cartagena : entre commerce et environnement, un positionnement délicat dans la Convention sur la diversité biologique

Selcan Serdaroglu sserdaroglu@gsu.edu.tr

Résumé	4
Introduction	5
Manipulation génétique et biosécurité : principes, acteurs et enjeux	6
1.1. Définition	6
1.2. Débats	6
Un accord presque multilatéral et semi environnemental ?	8
2.1. Une négociation difficile	8
2.2. Un accord incomplet	8
Le champ d'application du protocole	9
3.1. Quel type de gouvernance ?	9
3.2. Autour du principe de précaution	10
Enjeux de l'évaluation et de la gestion des risques sur la biodiversité	11
4.1. Définition du risque : fluctuations et controverses	11
4.2. Gestion du risque : quels outils ?	12
L'évolution du protocole : plus d'environnement ou plus de réglementations commerciales ?	12
5.1. Le cadre institutionnel	13
5.2. Dommages, responsabilité et réparation	14
Conclusion	15
Bibliographie	17

Résumé

Depuis son entrée en vigueur en 2003, le Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques suscite débats et controverses, même parmi les pays signataires. Les difficultés d'évaluation des risques sur la biodiversité et la santé humaine, les disparités de capacités institutionnelles et l'incertitude concernant la définition de la responsabilité et de la réparation en cas de dommages causés par les mouvements transfrontières des organismes vivants modifiés (OVM) sont les raisons les plus visibles des controverses. Deux autres questions associées, mais moins explicites, s'ajoutent à ce tableau : la pertinence d'un accord mêlant principes environnementaux et dispositions commerciales ; et le fait que cet accord puisse être utilisé comme une barrière non-tarifaire ou un instrument de concurrence déloyale de la part des non-Parties, aussi productrices et exportatrices des OVM. Avant la COP-MOP 5 qui aura lieu à Nagoya en octobre 2010, et avec la préparation d'un Protocole additionnel sur la responsabilité et la réparation, la gouvernance internationale en matière de biosécurité continue d'avancer dans le sens d'une approche hybride entre les enjeux environnementaux et commerciaux, mais avec plus de précisions quant au rôle des États et des entreprises, et à l'acceptation généralisée de l'éventualité des risques biotechnologiques sur la biodiversité et la nécessité des mesures d'intervention.

MOTS-CLÉS

Protocole de Cartagena ; Biosécurité ; Évaluation et gestion des risques biotechnologiques ; Responsabilité et réparation

Introduction

Selon l'ISAAA (*International Service for the Acquisition of Agri-Biotech Applications*)¹, une institution pro-biotechnologie de collecte et de diffusion des données, le nombre des pays qui cultivent des cultures génétiquement modifiées s'élevait, en 2008, à 25. Ce chiffre correspond à une tendance régulière qui voit l'intégration progressive de pays d'Afrique (Afrique du Sud, Burkina Faso, Égypte) après ceux d'Amérique du Nord (États-Unis, le leader mondial, Canada), d'Amérique du Sud (Argentine et Brésil, respectivement deuxième et troisième plus grands producteurs), d'Asie (Chine et Inde), d'Europe (Allemagne, Espagne, République tchèque, Pologne, Portugal, Roumanie, Slovaquie) et d'Océanie (Australie). La surface cumulée des cultures transgéniques dans le monde est d'environ 800 millions d'hectares, et devrait atteindre 4 milliards d'hectares en 2015 (date d'échéance des Objectifs du Millénaire pour le Développement), l'industrie agroalimentaire justifiant la nécessité d'augmenter la production biotechnologique par la sécurité alimentaire et la lutte contre la pauvreté. De fait, l'Agenda 21 adopté lors du sommet de la Terre de 1992 attribue à la « biotechnologie moderne » la fonction de renforcer la sécurité alimentaire, d'améliorer les soins de santé et de renforcer la protection de l'environnement. Le potentiel de contribution de la biotechnologie au développement durable est donc reconnu sur le plan international.

La promotion de ces potentialités économiques, écologiques et sociales s'accompagne

d'un requis de biosécurité, émanant surtout des organisations non-gouvernementales écologistes et des consommateurs, mais également des entreprises, en fonction de leur besoin de stabilité du marché et de « couverture » face aux contestations des premiers ; ce requis oblige parallèlement les États à se doter de mécanismes d'évaluation et de gestion des risques. La biosécurité comprend notamment la prévention des risques sur la conservation de la biodiversité et sur la santé humaine, mais suscite des débats sur l'éventualité des risques liés à la transgénèse. Le niveau de toxicité et d'*allergénité* des cultures génétiquement modifiées pour les hommes fait l'objet d'études attirant l'attention de l'opinion publique. À l'inverse, les études concernant les dangers sur la biodiversité agricole et « sauvage » non ciblées par cette manipulation sont plus rares ou peu connues. Les controverses sont souvent marquées par la mise en avant des difficultés scientifiques concernant l'établissement des liens de causalité entre la transformation des variétés natives et la plantation des cultures transgéniques.

Dans ces conditions, compte tenu de la dimension globale de la production et du marketing de l'agriculture biotechnologique, une gouvernance internationale peut-elle se construire, même de manière progressive, afin de réglementer la prévention des risques associés aux mouvements transfrontaliers ? En l'absence d'un consensus sur la connaissance du domaine, existe-t-il des objectifs communs à atteindre par les États ? Gérer ces incertitudes est tout à la fois l'objectif fondamental du Protocole de Cartagena sur la prévention des risques relatifs à la biotechnologie et son problème intrinsèque.

1. Clive James, *Global Status of Commercialized Biotech/GM Crops: 2008*, ISAAA Brief 39, ISAAA, Ithaca, New York, p. ix

L'objectif de cet article est d'exposer les enjeux commerciaux du Protocole, et d'examiner dans quelle mesure ils priment sur sa portée environnementale, en fonction des intérêts des véritables acteurs de la biotechnologie, à savoir les États et les entreprises. Cela permettra d'analyser les faiblesses institutionnelles de mise en œuvre, notamment les origines du problème d'action collective et les difficultés à appliquer la biosécurité comme un instrument complémentaire de la conservation et de l'utilisation durable de la biodiversité. Et le futur Protocole additionnel sur la responsabilité et la réparation précisera pour sa part la répartition des obligations entre les États et les entreprises, interrogeant ainsi l'opérationnalité des dispositions du Protocole de Cartagena : dépend-t-elle d'une coordination des législations nationales et/ou de l'établissement d'une gouvernance des « parties prenantes »²?

Manipulation génétique et biosécurité : principes, acteurs et enjeux

1.1. Définition

Entre organisme génétiquement modifié (OGM), organisme vivant modifié (OVM) ou encore organisme transgénique, les termes utilisés pour désigner une manipulation génétique peuvent parfois prêter à confusion et alimenter des controverses en matière de réglementation internationale. Il existe différents procédés de manipulation génétique. La modification génétique d'un organisme signifie l'utilisation d'une technique d'altération d'un gène ou d'introduction d'un ou plusieurs gènes sélectionnés, issu(s) du même organisme ou d'autres organismes. La transgénèse signifie plutôt l'introduction d'un gène issu d'un autre

2. « ...Les premières parties concernées par ces processus sont bien évidemment les États membres de ces institutions. Mais la notion de "parties prenantes" vise à élargir le cercle des parties concernées au-delà des seuls participants étatiques qui participent formellement aux processus décisionnels. [...] Action 21 identifie spécifiquement les "principaux groupes" suivants et consacre un chapitre entier à chacun d'entre eux : les femmes, les enfants et les jeunes, les travailleurs et leurs syndicats, les agriculteurs, la communauté scientifique et technique, le commerce et l'industrie, les collectivités locales, les populations autochtones et leurs communautés et les organisations non gouvernementales. », Marc Pallemmaerts, Marlène Moreau, « Le rôle des parties prenantes dans la gouvernance internationale de l'environnement », *Idées pour le débat*, 07/2004, Iddri, novembre 2004, pp. 5-8

organisme ; il s'agit du procédé principal utilisé en agriculture. Ainsi, dans le cas du soja transgénique, culture génétiquement modifiée la plus répandue, un gène d'un micro-organisme naturellement résistant au glyphosate, composante fondamentale de l'herbicide Roundup produit par l'entreprise Monsanto, a été introduit dans cette plante. Les procédés utilisés actuellement ont ajouté à la capacité de résistance aux herbicides des particularités telles que la résistance aux insectes (l'introduction de la bactérie *Bacillus thuringiensis* donnant lieu à la panoplie des variétés Bt de maïs et de coton), la résistance aux virus ou l'enrichissement des cultures en vitamines ou en valeurs nutritives.

Le développement des biotechnologies se fait par l'intermédiaire des institutions de recherche publiques ou privées et par des partenariats entre les entreprises et le milieu de la recherche dans les pays développés, mais aussi dans les pays dits « SuperNARs » (National Agricultural Research Systems), soit les « champions » en recherche agronomique (Brésil, Chine et Inde)³. Les entreprises productrices de semences qui se partagent le marché international (principalement Monsanto, Syngenta, DuPont et Bayer AG) détiennent des brevets sur des technologies spécifiques d'introduction de gène (*trait*), telles que « *roundup ready* », « *liberty link* » ou « *bollgard* ».

1.2. Débats

Les terres consacrées au soja constituent 53 % de la surface totale dédiée à l'agriculture biotechnologique. C'est pourquoi le soja, comme le maïs, est au centre des débats relatifs à la biosécurité. Y sont en jeu les stratégies des entreprises multinationales visant à exporter leurs semences dans les pays en développement, malgré l'absence ou l'impréparation des législations internes à cette introduction dans ces pays. De surcroît, le contrôle social qui peut être assuré par les ONG environnementalistes et de protection des consommateurs s'y trouve marginalisé face au discours « développementaliste » des agents publics et des représentants du secteur privé, comme les multinationales d'agro-business qui entrent dans leur marché, notamment au Brésil. Quelque soit le degré de développement des pays, l'industrie

3. Greg Traxler, *The Economic Impacts of Biotechnology-Based Technological Innovations*, ESA Working Paper N° 04-08, Agricultural and Development Economics Division, FAO, May 2004, p. 10

agroalimentaire biotechnologique met en avant les impacts positifs de sa production sur le bien-être humain et naturel : contribution à la sécurité alimentaire avec une productivité élevée et des prix bas, augmentation des qualités nutritionnelles, conservation de la biodiversité par une agriculture plus respectueuse de l'environnement, atténuation du changement climatique et, récemment, production plus efficiente en termes de coût des biocarburants.

Différentes études sur la toxicité des aliments à base d'OGM et sur les risques de dispersion des OGM dans l'environnement au-delà des organismes visés par l'activité de recombinaison génétique (*target organisms*) cherchent cependant à établir scientifiquement si des dommages peuvent découler de ces procédés et à les mesurer. L'augmentation de la production suscite en effet des préoccupations – concernant les risques sur la santé humaine et sur la biodiversité –, qui se traduisent par la mise en place de réglementations nationales sur la biosécurité, en plus des législations existantes en matière de protection de l'environnement et de droits des consommateurs. L'approche de précaution est le principe fondateur de ces instruments juridiques, même si tous les États n'ont pas la capacité institutionnelle de la mettre en œuvre, et même si certains n'ont pas la volonté politique de « sacrifier » la potentialité offerte par la biotechnologie par des mesures de précaution.

L'efficacité de la réglementation se heurte également à une difficulté structurelle. Il s'agit en effet d'un secteur au sein duquel les relations entre les entreprises et l'État sont à la fois imbriquées et antinomiques en termes d'anticipation économique et de choix publics. Pour l'État, une nouvelle filière de production ayant un marché global — l'agrobusiness — a un impact positif sur la croissance et la balance commerciale. Parallèlement, l'État se trouve dans l'obligation d'arbitrer l'attribution des avantages aux différents acteurs intéressés et/ou la promotion de leurs droits : d'une part, la protection de la santé humaine, de l'environnement ainsi que du droit à l'information des consommateurs, ainsi que le soutien aux capacités de subsistance des petits producteurs dans la nouvelle répartition des terrains cultivables ; d'autre part, la protection des droits de la propriété intellectuelle des grandes entreprises face aux petits producteurs désormais capables d'une production transgénique peu contrôlable par

l'intermédiaire des multiplicateurs de semences, et l'encouragement des investissements par une réglementation moins restrictive sur l'évaluation des risques ou l'avertissement des consommateurs. Les questions relatives à la responsabilité des opérateurs en cas de dommage et à la sécurité/garantie financière (la constitution préalable d'un fonds de compensation⁴) compliquent également les transactions entre l'État et les entreprises. En d'autres termes, l'État bénéficie du développement de l'agriculture biotechnologique, mais quel sera son degré de responsabilité si les entreprises créent aussi des externalités négatives ?

Ces incertitudes, couplées au manque d'action collective censée aboutir à un cadre institutionnel de coopération entre les États, ne constituent pas une base suffisamment précise pour fonder un régime international de biosécurité réglementant la prévention des risques sur la santé humaine et la biodiversité. En premier lieu, la production et le commerce des OGM relèvent plutôt de la capacité des entreprises, les États étant souvent « suiveurs » dans ce processus de redéfinition de l'utilisation des terres et des cultures, réalisé selon une logique d'*innovation linéaire descendante*⁵ et une logique de demande globale. En outre, selon la structure institutionnelle des États, la filière OGM peut utiliser l'appui politique afin de réduire le caractère potentiellement restrictif des réglementations, tout en veillant à ce qu'elles restent suffisamment visibles pour des objectifs de marketing et/ou de responsabilité morale. En second lieu, la conception du risque associé à la biotechnologie n'a pas la même connotation partout : en fonction des capacités d'évaluation et de gestion offertes par une structure scientifique *objective*, la biosécurité sera-t-elle assurée par une conception de zéro risque ou de risque acceptable ? À ce titre, l'approche européenne

4. Le concept de sécurité financière signifie que ce fonds spécifique peut être utilisé pour compenser les dégâts causés à l'environnement ou à la santé humaine en cas d'impossibilité de la part des opérateurs de s'acquitter d'une punition pécuniaire, en fonction du régime de responsabilité en vigueur dans le pays concerné.

5. Cette logique linéaire descendante est considérée comme l'aspect fondamental de la modernisation agricole et fait référence à l'externalisation de la sélection végétale hors du champ par la recherche scientifique publique et privée. Christophe Bonneuil, Frédéric Thomas, *Gènes, pouvoirs et profits. Recherche publique et régimes de production des savoirs de Mendel aux OGM*, Éditions Quae, 2009, p. 546

de précaution se distingue clairement de l'approche américaine par laquelle les OGM sont considérés selon le principe d'équivalence en substance, autrement dit les risques associés aux OGM ne sont pas différents des risques relatifs aux produits conventionnels ayant des caractéristiques chimiques similaires.

Il existe cependant un protocole international dans ce domaine, le protocole de Cartagena, qui n'apporte pas aujourd'hui de réponse satisfaisante à ces difficultés et incertitudes.

Un accord presque multilatéral et semi environnemental ?

Le protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques s'inscrit dans le cadre de la Convention sur la diversité biologique (CBD, 1992), qu'il complète conformément aux articles 8(g), 19.3 et 19.4 de la CBD. Adopté à Montréal le 29 janvier 2000 par la Conférence des Parties de la CBD, il est entré en vigueur le 11 septembre 2003.

2.1. Une négociation difficile

La négociation aboutissant à l'adoption d'un protocole sur la biosécurité a été longue et difficile. L'article 8(g) de la CBD souligne la responsabilité de chaque Partie de concevoir des réglementations et des mécanismes de gestion et de maîtrise des risques associés à la biotechnologie, mais la question de la création d'un instrument international n'est que partiellement prise en compte dans l'article 19.3 de la CBD : « les Parties examineront 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 ».

Bien que l'objectif de créer un régime international sur la biosécurité ne soit pas très clairement formulé, les travaux du groupe de travail sur la biosécurité créé à cet effet ont commencé en 1996 et ont abouti en 1999 à un texte soumis à l'adoption des Parties à la

réunion extraordinaire de la COP à Cartagena (Colombie). Les négociations ont été freinées par des divergences de positions entre cinq groupes de pays : le groupe de l'Europe centrale et orientale ; le « groupe de compromis » (Japon, Mexique, Norvège, Corée du Sud, Suisse, Nouvelle-Zélande et Singapour) ; l'Union européenne (UE) ; le « groupe de Miami » (Argentine, Australie, Canada, Chili, États-Unis, Uruguay) et le « groupe de même esprit » (*mégadivers*), regroupant le G77 notamment, à l'exception de l'Argentine, du Chili et de l'Uruguay. Les principaux points d'achoppement ont opposé l'UE, qui exigeait l'adoption du principe de précaution et une identification complète de tous les OVM présents dans les marchandises agricoles, au groupe de Miami (soit les pays exportateurs de produits agricoles transgéniques), qui exigeait la subordination de tout protocole sur la protection de la biodiversité à l'Organisation mondiale du commerce (OMC), le transport des OGM en tant que matière première (*commodity*) relevant de la compétence de cette organisation.

2.2. Un accord incomplet

Malgré ces oppositions, un accord a été conclu entre les pays de même esprit, le groupe de compromis et l'UE sur des articles ayant une portée relativement vague, ce qui a donné lieu à l'adoption du « Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques relatif à la Convention sur la diversité biologique » en janvier 2000. Son champ d'application est défini par l'article 4 : « le présent protocole s'applique aux mouvements transfrontières, au transit, à la manipulation et à l'utilisation de tout organisme vivant modifié [OVM] qui pourrait avoir des effets défavorables sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique, en tenant compte également des risques pour la santé humaine » ; les produits pharmaceutiques génétiquement modifiés ne rentrent pas dans le champ d'application du Protocole.

Les pays du groupe de Miami ont choisi de rester en dehors de ce cadre, mais participent aux négociations au sein de groupes d'experts ou de travail en tant qu'observateurs. L'absence des États-Unis et de l'Argentine, les deux premiers producteurs mondiaux, a de fait engendré des incertitudes quant à l'efficacité de ce régime international, essentiellement sur la question

de la surveillance des effets défavorables probables des productions biotechnologiques de ces pays. Ces derniers pouvaient échapper aux impératifs de transparence et ne pouvaient être tenus responsables des dommages engendrés. L'article 27 sur l'élaboration des règles internationales de responsabilité et de réparation a ainsi suscité un mécontentement de la part des Parties, ce qui a provoqué des prises de position contestataires lors des négociations.

En dépit de ces faiblesses institutionnelles, le nombre des Parties au protocole s'élève en 2010 à 160 pays, regroupés géographiquement : Afrique (AFR), Asie Pacifique (AP), Europe centrale et orientale (CEE), Amérique latine et Caraïbes (GRULAC), Europe de l'Ouest et « autres groupes » (WEOG). Dans cette configuration, les positions initiales ont pu évoluer au gré d'intérêts particuliers ; par exemple, le Brésil, initialement positionné au sein des pays *mégadivers*, tend à se rapprocher des pays du groupe de Miami.

Tout en se dotant progressivement d'un contenu et de mécanismes de mise en œuvre relativement clairs, le Protocole apparaît comme le moins connu, voire le moins approprié des textes issus de la Conférence de Rio en matière de développement durable. L'imprécision du lien de causalité entre, d'une part, la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité, et, d'autre part, les mouvements transfrontaliers des OVM, ainsi que la primauté accordée à la réglementation des échanges internationaux de ces produits, peuvent en effet inciter à considérer le protocole de Cartagena à la fois comme incohérent dans le cadre de la CBD et comme empiétant sur les dispositions d'autres accords internationaux, en particulier ceux liés au commerce : accord sanitaire et phytosanitaire (SPS) de l'OMC, qui régit les normes et conditions imposées au commerce des produits alimentaires ; accord sur les barrières techniques (TBT) ; *Codex Alimentarius* (Code alimentaire) de la FAO relatif à la « sûreté » alimentaire.⁶

De fait, plusieurs éléments montrent que le protocole de Cartagena possède les caractéristiques d'un accord commercial tout en étant un accord environnemental. Trois articles

doivent faire l'objet de consultations ultérieures : l'article 18 sur la manipulation, le transport, l'emballage et l'identification ; l'article 20 sur les modalités de fonctionnement du Centre d'échange d'informations pour la prévention des risques biotechnologiques (le mécanisme de coordination du Protocole) ; et l'article 27 sur la responsabilité et la réparation. À cela s'ajoutent des préoccupations concernant une probable contradiction avec les obligations énoncées par l'OMC et les incertitudes quant à la mise en œuvre du principe de précaution.

Le champ d'application du protocole

3.1. Quel type de gouvernance ?

Le Protocole ne traite pas directement des conditions de production des OVM dans le territoire des Parties, mais de leurs mouvements transfrontières : ses dispositions principales décrivent les procédures à suivre en matière d'échanges. C'est dans ce contexte qu'il est perçu au premier abord comme un accord commercial, même si la nécessité de combiner le commerce et l'environnement en vue d'un développement durable est évoquée dans le préambule. Les dispositions reflètent plutôt une réglementation des relations entre les pays exportateurs et importateurs ; et le mécanisme d'échange d'informations a pour objectif d'assurer la transparence des processus de mise sur le marché des OVM destinés à être utilisés directement pour l'alimentation humaine ou animale ou à être transformés (OVM-AHAT). Les informations doivent inclure l'évaluation des risques et les décisions de mise sur le marché doivent être adoptées par les instances nationales compétentes.

La distinction entre OVM et OGM devient relativement claire avec cette précision selon laquelle les OVM sont destinés à être utilisés directement pour l'alimentation humaine ou animale ; les produits agroalimentaires à base d'OGM (donc non vivants) ne font pas l'objet de réglementations dans le cadre du Protocole. Cependant, cette potentialité de consommation et de transformation des OVM crée une confusion de cadre de gouvernance, d'autant que la nécessité d'évaluer les effets adverses probables sur la santé humaine se trouve dans le Protocole. Or la gestion des risques dans ce domaine se fait selon le *Codex Alimentarius* et

6. La « sûreté » alimentaire se rapporte aux aspects qualitatifs de l'alimentation (risques sur la santé humaine, ...) ; la sécurité alimentaire s'entend plutôt comme la capacité d'accès à une quantité suffisante de subsistance.

le SPS, qui réglemente également dans son article 5.2 les mesures fondées sur une évaluation scientifique des risques pour la santé humaine, animale et végétale.

3.2. Autour du principe de précaution

L'objectif du Protocole, défini dans l'article 1 et tenant compte de l'approche de précaution, est « d'assurer un degré adéquat de protection pour le transfert, la manipulation et l'utilisation sans danger des OVM qui peuvent avoir des effets défavorables sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique, compte tenu également des risques pour la santé humaine, en mettant précisément l'accent sur les mouvements transfrontières ». L'instrument principal de cette protection est la « procédure d'accord préalable en connaissance de cause » (AIA, *advanced informed agreement*) entre la partie exportatrice et la partie importatrice, qui s'applique aux OVM destinés à être introduits dans l'environnement (c'est-à-dire les semences essentiellement). Ainsi, un pays ou un opérateur exportateur est tenu de transmettre à l'importateur – avant le premier mouvement transfrontière – une description écrite de l'OVM en l'identifiant de manière détaillée. L'importateur annonce alors sa décision d'approbation ou de rejet, ou adresse une demande d'informations complémentaires.

À la suite des discussions lors des COP-MOP, seul le pays exportateur est tenu de fournir l'information nécessaire sur l'identification avant le mouvement transfrontalier du produit, mais cette information ne doit être adressée qu'au Centre d'échange d'informations et non directement au pays importateur. En conséquence, un accord direct entre le pays exportateur et le pays importateur n'est pas obligatoire. Le pays importateur conserve le droit de procéder à des évaluations du risque sur les marchandises, en invoquant le principe de précaution. Par conséquent, l'approbation du pays importateur et la nature de cette approbation sont cruciales. En d'autres termes, le Protocole a une approche relativement flexible des conditions requises, de la plus souple à la plus stricte. Ainsi, une Partie importatrice peut avoir une législation « zéro tolérance » contre le risque de dispersion découlant d'une introduction intentionnelle d'OVM exportés dans son environnement.

En revanche, la procédure d'accord préalable en connaissance de cause ne s'applique pas aux

OVM en transit (le transit relevant de la réglementation de chaque État), aux OVM destinés à être utilisés directement pour l'alimentation humaine ou animale ou à être transformés, ni aux OVM qui seront utilisés en milieu confiné (i.e. quand il n'y a pas de contact avec l'environnement extérieur). Et si la réunion des Parties décide du caractère peu offensif d'un OVM sur la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité et sur la santé humaine, l'accord préalable n'est pas nécessaire non plus.⁷ Nonobstant ces exceptions, rien n'empêche les Parties de requérir des évaluations du risque pour ces différentes modalités d'introduction des OVM sur leur territoire, sur la base de leur législation nationale. Ces possibilités multiples peuvent compliquer l'identification d'un dommage et les mécanismes de réparation qui ne sont pas définis dans le Protocole, mais prévus pour une discussion ultérieure en fonction de l'article 27. En cas de dommage, il sera difficile d'identifier le type d'OVM « coupable » et de se référer à l'accord préalable.

Les requis concernant l'identification des OVM sont complétés par la nécessité de fourniture d'une documentation précise (cf. article 18). Cependant, il n'y a pas consensus concernant l'utilisation du type de document : il est en effet possible d'utiliser un document spécifique (*stand-alone document*), mais également une facture commerciale (*commercial invoice*) comportant une rubrique supplémentaire sur l'identification de l'OVM et toute autre information requise par le Protocole ; le document unique doit inclure les noms communs scientifiques et, si cela est accessible, les noms commerciaux ainsi que le code de transformation des OVM. À l'heure actuelle, les Parties au Protocole utilisent la directive de l'OCDE⁸ (*OECD guidelines*)

7. Protocole de Cartagena, articles 4, 5, 6 et 7 sur le champ d'application du Protocole et de l'application de l'accord préalable en connaissance de cause. Selon l'article 5, le Protocole ne s'applique pas aux produits pharmaceutiques contenant des OVM.

8. L'identifiant unique est un nombre composé de trois éléments désignant le producteur (le nom de la firme), le code de la transformation (*event*) et un chiffre de vérification (somme des nombres et des valeurs numériques des lettres utilisées pour désigner le producteur et le code de la transformation). Par exemple MON-Ø1445-2 signifie que le producteur est Monsanto, 01445 est le code d'identification et 2 est la somme de la valeur des chiffres et lettres utilisées. OECD, Series on Harmonization of Regulatory Oversight in Biotechnology N° 23, Revised 2006: *OECD Guidance for the Designation of a Unique Identifier for Transgenic Plants*, ENV/JM/MONO(2002)7/REV1, 07-Nov-2006, pp. 11-12

pour déterminer les codes d'identification unique des catégories d'OVM. Ces identificateurs devraient également être notifiés auprès du Centre d'échange d'informations.

Un autre débat, plus prégnant encore, sur les négociations en matière de documentation, porte sur l'utilisation des termes « contient » et « peut contenir » quelque soit le type de document d'accompagnement utilisé. Lors des premières COP-MOP, le Brésil, le Mexique (d'abord membre du Groupe de Compromis) et la Nouvelle-Zélande ont défendu l'utilisation de l'expression « peut contenir », qui permet de maintenir une incertitude légale pour des mises en œuvre plus flexibles. Ainsi ont-ils pu limiter l'adoption des mesures restrictives de la part des pays importateurs comme les requis de traçabilité ou les rappels de produit⁹. Par la suite, à l'instigation du Brésil, une utilisation plus souple de ces termes a été acceptée. Il s'agit d'une approche à deux étapes : si l'identité de l'OVM est connue par l'intermédiaire des méthodes comme les systèmes de préservation d'identité, « contient » devrait être le terme approprié ; si l'identité n'est pas connue, « peut contenir » est plus convenable pour informer les Parties importatrices. Mais cette proposition n'a pas été finalisée, et des débats ultérieurs sur l'utilisation de « contient » ont été demandés pour la 5^e réunion et des Parties (2010), « dans l'objectif de considérer » une décision à la 6^e réunion (2012).

En effet, outre les difficultés techniques d'une traçabilité sans défaut, l'utilisation d'un document spécifique d'accompagnement est problématique, en raison des coûts de transaction supplémentaires et du désavantage pour les pays exportateurs signataires du Protocole vis-à-vis des autres qui ne l'ont pas signé, en premier lieu les États-Unis et l'Argentine. Une évaluation des risques basée sur des preuves scientifiques doit être faite et notifiée aux pays importateurs et le coût de ce procédé est assumé par la Partie qui notifie si la Partie importatrice l'exige. Cela conforte la dimension commerciale donnée au traité, qui apporte

des barrières non tarifaires en dehors du cadre de l'OMC et cause une concurrence déloyale qui peut léser les Parties par rapport aux non-Parties.

Enjeux de l'évaluation et de la gestion des risques sur la biodiversité

La préoccupation fondamentale des Parties au Protocole en matière de conservation de la biodiversité concerne les « effets défavorables » que pourraient avoir les organismes résistants aux insectes ou aux herbicides sur les autres organismes, considérés comme des organismes « non cibles » (*non-target recipients*), ou sur l'environnement récepteur. L'approche adoptée étant la précaution, toute décision d'introduction dans l'environnement, de permis de commercialisation et de transport des OVM doit être précédée d'une évaluation des risques et de l'impact sur l'environnement et sur la santé humaine. Cependant, la définition du risque reste problématique dans le cadre du protocole de Cartagena, de même que le degré d'incertitude scientifique, pourtant à la base des mesures de prévention qui devront être adoptées par les Parties.

4.1. Définition du risque : fluctuations et controverses

Ces dernières fluctuent en effet entre le principe de précaution et les réticences à adopter un cadre obligatoire irréversible qui ne sera pas en convergence avec les intérêts — par ailleurs difficilement conciliables — de tous les acteurs économiques et sociaux. Aussi l'application du Protocole est-elle entachée d'ambiguïté. En premier lieu se pose la question de la nature du risque encouru par la biodiversité (qu'elle soit agricole/« cultivée » ou « sauvage »). La définition du risque lié à la biotechnologie ne comportant pas d'éléments normatifs constitutifs¹⁰, il est difficile d'appréhender le lien de causalité entre la dissémination d'un organisme modifié dans l'environnement et une altération de la biodiversité qui n'est pas observable, surtout dans l'immédiat. Par ailleurs, l'évaluation d'un dommage probable ou improbable dépend également de l'interprétation scientifique et

9. En fonction des législations nationales, si les contrôles de conformité des OVM importés et destinés à être utilisés directement pour l'alimentation humaine et animale ou à être transformés révèlent des pourcentages de présence supérieurs aux seuils déterminés, les opérateurs peuvent faire l'objet d'enquêtes ou de dossiers contentieux. L'utilisation du terme « peut contenir » permet d'invoquer une présence fortuite.

10. Ulrich Beck, *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*, Paris, Flammarion, 2008, p. 49

des particularités des écosystèmes. Ainsi, les risques peuvent être localisés et identifiés sur le plan local, mais ne peuvent pas être définis en termes universels.

La détermination du niveau de risque constitue une autre controverse : absence de risque ou existence d'un risque acceptable ? Les Parties ont adopté un cadre flexible : « Il ne faut pas nécessairement déduire de l'absence de connaissances ou de consensus scientifiques la gravité d'un risque, l'absence de risque, ou l'existence d'un risque acceptable » (Annexe III)¹¹. Par conséquent, il n'existe ni de seuil de reconnaissance d'un risque ni d'approche commune de prévention : le risque est identifié et géré au niveau local. Néanmoins, le Protocole prévoit une méthodologie spécifique d'évaluation des risques, en vertu de son annexe III. Une fois les caractéristiques d'un OVM connues (incluant les particularités biologiques de l'organisme récepteur), son risque potentiel « qui peut avoir un effet défavorable sur la biodiversité » devra lui aussi être identifié. Ceci est la méthodologie conventionnelle de l'évaluation des risques. Son application détaillée exige l'adoption de la *tiered approach* selon laquelle le risque est évalué en fonction de différentes corrélations de risque et d'exposition.

L'évaluation du risque doit être faite pour les organismes non-récepteurs et les espèces apparentées qui peuvent être dans une interdépendance écologique avec les OVM. Par ailleurs, l'analyse doit aussi être faite au cas par cas. En d'autres termes, il ne peut y avoir de rapports d'évaluation généraux ou universels sur un OVM identifié, une étude d'évaluation sur les conséquences d'une libération d'un OVM particulier sur l'environnement dans un pays ne pouvant être utilisée dans un autre comme une preuve scientifique solide pour le même organisme. L'analyse comparative de l'impact des cultures non transgéniques et des OVM sur l'environnement peut aussi constituer un instrument d'évaluation, mais ne peut pas être admise comme suffisante par les agences publiques en vue de l'approbation d'une libération dans l'environnement ou de l'acceptation d'un permis de commercialisation. Cependant, l'utilisation d'une même et unique évaluation de risque a été constatée dans plusieurs pays, notamment au Brésil, où les OVM sont

devenus un sujet de responsabilité légale, ce qui a donné lieu à une modification du cadre légal et encouragé l'opinion publique à considérer cette question avec plus d'attention.

4.2. Gestion du risque : quels outils ?

La gestion des risques par les Parties est également peu définie. Selon l'article 16, les Parties doivent adopter les mesures nécessaires de prévention et de gestion lorsque les risques sont évalués, prévenir les mouvements transfrontaliers non intentionnels des OVM et coopérer afin d'identifier les *traits* pouvant causer des effets adverses. Dans la même optique, les COP-MOP ont décidé un renforcement des capacités et créé le Groupe technique expert sur l'évaluation des risques qui travaille sur les approches existantes en ce domaine afin d'identifier les écarts (*gaps*) entre les Parties et les besoins de renforcement des capacités¹². Outre les défaillances de la capacité scientifique à mettre en œuvre de manière pertinente la méthodologie par étapes du Protocole, la difficulté majeure est la mise en place d'une évaluation préalable de la biodiversité pour laquelle différents identificateurs développés ne fournissent pas de références permettant d'étudier l'éventualité de dispersion et d'interaction des OVM avec le milieu non-ciblé, sachant que l'utilisation des paiements pour services environnementaux (PSE) pour l'évaluation des risques et des dommages n'est pas encore à l'ordre du jour des discussions entre les Parties. Cependant, même si les instruments opérationnels d'une évaluation objective basée sur la biodiversité elle-même n'existent pas, la concrétisation progressive d'une responsabilité juridique et des procédés de compensation peuvent au moins assurer une application intersubjective du principe de précaution.

L'évolution du protocole : plus d'environnement ou plus de réglementations commerciales ?

Dans l'état actuel des négociations, notamment à la suite des réunions du Groupe des Amis des co-présidents sur la responsabilité et la réparation (février 2009, février et juin 2010),

11. <http://www.cbd.int/biosafety/issues/risk.shtml>

12. Décision BS-II/9 sur l'évaluation et la gestion des risques qui a été adoptée lors de la COP-MOP 2 (2005), <http://www.cbd.int/decision/mop/?id=10787>

l'évolution de la gouvernance internationale de la biosécurité se concentre sur la responsabilité et la réparation, dans le cadre de l'objectif affirmé dans l'article 27 de la CBD. Ainsi, le cadre des activités/produits impliquant des OVM, la définition du dommage et l'identification des procédés de conservation des éléments de la biodiversité gagnent en contenu et en clarté. Les discussions sur la définition du dommage et les limites de la responsabilité ont souvent reflété les préoccupations des Parties quant à leur engagement juridique et financier inégal comparé aux non-Parties, la mise en question de leur crédibilité et la potentielle utilisation de ces instruments comme des « boucliers » commerciaux. Dans la vision des Parties au Protocole, également exportatrices d'OVM, une lecture restrictive de l'article 27 peut constituer une barrière non-tarifaire non réglementée dans le cadre de l'OMC. Par ailleurs, comment la perte de biodiversité et les risques sur la santé humaine seront-ils évalués et en quels termes, de manière à établir des schémas de compensation ?

5.1. Le cadre institutionnel

Les questions relatives à la responsabilité et à la réparation étaient discutées avant l'entrée en vigueur du Protocole dans le cadre des ateliers soutenus par l'Union européenne. Par la suite, le Groupe de travail des experts légaux et techniques a été créé¹³, incluant aussi des représentants des non-Parties (Argentine, Australie, Canada, Chine, Gabon, Guinée, Côte d'Ivoire, Maroc, Philippines, Thaïlande et États-Unis). Le groupe a tenu cinq réunions depuis 2005, soutenu par le Groupe des amis des coprésidents sur la responsabilité et la réparation formé à la COP-MOP 4 en 2008. Dans ce contexte institutionnel à plusieurs niveaux, cinq points épineux ont été négociés :

- Une nouvelle conception du dommage est-elle nécessaire, ou une signification conventionnelle pourra-t-elle être utilisée ? En d'autres termes, les dommages potentiels qui peuvent être causés par les mouvements transfrontières des OVM seront-ils considérés comme un « dommage environnemental » ?

13. Décision BS-I/8 sur la création d'un groupe de travail à composition non limitée d'experts juridiques et techniques sur la responsabilité et la réparation dans le cadre du Protocole, adoptée à la COP-MOP 1 (2003), <http://www.cbd.int/decision/mop/?id=8290>

- Comment mesurer le dommage ? Quelle est la preuve scientifique du dommage, et, par ailleurs, y a-t-il objectivement besoin d'une preuve puisque le Protocole est basé sur l'approche de précaution ?

- Comment établir le lien de causalité entre le transfert des OVM et un dommage constaté ?

- Quel sera le type de responsabilité ? Responsabilité d'État ou responsabilité civile ?

- Quelle sera la modalité de compensation et de réparation, surtout si la Partie exportatrice refuse de payer ou n'a pas la capacité de payer ? Y aura-t-il un fonds spécial de garantie financière ?

Les positions des Parties se sont dessinées autour de ces préoccupations et de ces incertitudes, avec une prise de position active des opérateurs privés et des ONG, à l'image d'une proposition de création d'un fonds par les entreprises, sans mécanisme de responsabilité interétatique, ce qui a été critiqué et refusé par Greenpeace. Lors de la deuxième réunion du Groupe des amis des coprésidents en février 2010, un compromis a été obtenu sur la définition des termes et la finalisation prochaine d'un texte durant la troisième réunion du groupe (juin 2010), avant que ce texte soit soumis à l'adoption des Parties à la COP-MOP 5 en octobre 2010, à Nagoya (Japon).¹⁴ En juin 2010, le Groupe des amis des co-présidents a reporté la finalisation à une dernière réunion qui sera tenue juste avant la COP-MOP, même si le projet de protocole a été négocié de manière plus approfondie et un texte consolidé sur les lignes directrices pour aider les Parties à se doter des mécanismes de responsabilité civile a été adopté.¹⁵ Selon le rapport de cette troisième réunion, « Le Protocole additionnel sur la responsabilité et la réparation au Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques », de son nom officiel, a pour objectif de mettre en œuvre des mesures d'intervention rapide dans les cas de dommages à la conservation et

14. Deuxième réunion du Groupe des amis des co-présidents sur la responsabilité et la réparation dans le cadre du Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques. Bulletin des Négociations de la Terre, vol. 9, N° 459, 15 février 2010, p. 4.

15. Pour le texte du projet de Protocole additionnel voir le Rapport du Groupe des amis des coprésidents sur la responsabilité et la réparation dans le contexte du Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques sur les travaux de sa deuxième réunion, Kuala Lumpur 15-19 juin 2010, UNEP/CBD/BS/GF-L&R/3/4, 19 juin 2010.

à l'utilisation durable de la diversité biologique pouvant découler des mouvements transfrontières des OVM. Il existe six éléments importants rendus plus efficaces : la définition du dommage ; les mesures d'intervention ; l'opérateur responsable ; la responsabilité civile ; les modalités d'indemnisation qui y sont associées ; et le champ d'application de ce nouveau régime.

5.2. Dommages, responsabilité et réparation

Dans ce nouveau texte, le lien entre risques biotechnologiques et conservation de la biodiversité est relativement établi, le dommage étant défini comme un effet défavorable « mesurable ou autrement observable » sur des bases scientifiques, reconnues par une autorité nationale compétente (Article 2.2.c) et en fonction d'un lien de causalité qui sera établi, aussi, conformément à la législation nationale (Article 4). Même si, initialement, le projet de texte comportait aussi les termes de « menace imminente », d'« incident » et de « mesures préventives », ceux-ci se trouvent éliminés dans le protocole additionnel adopté à la troisième réunion du Groupe des amis des co-présidents. Le caractère « important » d'un effet défavorable est en revanche souligné par une référence à des facteurs précis (Article 2.3) et des mesures d'intervention visant à « prévenir, réduire au minimum, confiner ou atténuer les dommages » et à « restaurer la biodiversité » (Article 2.2.f).

Un dommage important sur la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité, tenant compte des risques sur la santé humaine, sera constaté en fonction de son caractère durable et irréparable par le processus naturel, selon ses impacts qualitatifs et quantitatifs sur les éléments constitutifs de la biodiversité ainsi que sur les biens et services fournis par ses éléments, et aussi sur la santé humaine « dans le contexte du Protocole ». En soulignant cette limite, le projet entend éviter les chevauchements probables avec les autres régimes relatifs à la compétence des instances internationales. Par ailleurs, la référence à la législation nationale comme cadre du lien de causalité entre les mouvements transfrontières d'OVM, y compris les produits dérivés, et une détérioration de la biodiversité et/ou de la santé humaine montre que le Protocole additionnel détermine modestement les principes mais ne fournit pas des règles de coordination entre les Parties.

Les mesures d'intervention renvoient à la fois à la prévention et à la réparation, mais se réfèrent plus à cette dernière. En effet, l'approche de conservation et d'utilisation durable de la biodiversité devient plus explicite puisque l'équivalence la plus proche dans la restauration des éléments de la biodiversité et le remplacement par d'autres éléments, « même à un autre emplacement », sont acceptés comme des options obligatoirement envisageables selon les conditions. Dans l'application de ces mesures, la division des tâches entre l'autorité compétente et l'opérateur ou les opérateurs est précisée. La définition de l'opérateur est suffisamment large et responsabilise les acteurs à toutes les étapes de l'activité, de la conception au transport des OVM. Ainsi, l'opérateur représente, comme le définit aussi la législation nationale, toute personne qui est en contrôle direct ou indirect de l'activité (article 2.2.d) au moment où le dommage provient en conséquence d'un mouvement transfrontière d'OVM ; une définition qui a relativement satisfait le Brésil, la Chine, l'Inde, l'Afrique du Sud et le Groupe Africain. Cette personne peut être située en amont du transport de l'OVM, comme le détenteur du permis de commercialisation, ou en aval, comme le transporteur et l'importateur.

En ce qui concerne le champ d'application (Article 3), les Parties rappellent la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité et les risques pour la santé humaine en cas de dommage causé par les mouvements transfrontières d'OVM et des produits dérivés, en n'excluant aucun type de finalité d'utilisation¹⁶. Or le Protocole de Cartagena possède un champ d'application décrit de manière plus générale, et comporte, comme souligné précédemment, des exceptions en matière d'accords préalables en connaissance de cause : l'article 6 du Protocole sur le transit et l'utilisation en milieu confiné exclut les OVM en transit et ceux qui sont destinés à être utilisés en milieu confiné du cadre de régulation. Ainsi, le nouveau régime sur la responsabilité et la réparation peut remédier à une lacune ou une imprécision du compromis

16. Utilisation directe pour l'alimentation humaine ou animale ou la transformation, utilisation en milieu confiné et introduction intentionnelle dans l'environnement... Le champ d'application couvre également les mouvements transfrontières non-intentionnels et illicites.

initial. Finalement, la disposition la plus importante consiste en ce que la responsabilité s'applique aussi aux dommages résultants des mouvements transfrontières des OVM effectués par les non-Parties (Article 3.7) par l'intermédiaire des « lois nationales » d'application du Protocole additionnel. L'identification des produits en provenance des pays non-signataires pourra au moins être demandée dans le territoire des pays signataires.

La législation nationale constituera également le cadre de la responsabilité de l'opérateur, qui sera, « si nécessaire », développée à cet effet dans le cadre du renforcement des capacités prévu dans les lignes directrices. Cela ne signifie pas que l'État est exclu de ce processus puisque les autorités compétentes doivent identifier l'opérateur, évaluer les dommages et déterminer les mesures d'intervention. En fonction des informations pertinentes, incluant également des informations scientifiques dont dispose le Centre d'échange pour la prévention des risques biotechnologiques, des mesures d'intervention doivent être prises si un dommage est évident. La mise en application de ces mesures incombe à l'opérateur et/ou, le cas échéant, à l'autorité compétente qui a le droit de lui demander le paiement des frais et des dépenses liés ou consécutifs à un dommage évalué (Article 5). L'établissement du lien, même flexible, de l'application avec la responsabilité civile (Article 12) reconforte sans doute les Parties exportatrices qui craignaient une obligation supplémentaire et une augmentation de leurs coûts de transaction, en ce qui concerne une sécurité/garantie financière engagée dans le cadre de la responsabilité. En premier lieu, la législation nationale et/ou des règles et procédures, ou bien une combinaison des deux, seront appliquées en référence à la responsabilité civile. C'est aux Parties de déterminer le caractère « objectif » ou « pour faute » de cette responsabilité, plus précisément la nécessité d'une preuve de la faute engendrant un dommage. En second lieu, les Parties peuvent exiger de l'opérateur une garantie financière et dans cet objectif, encourager des mécanismes (financiers) de marché (Article 10) et ainsi s'acquitter d'une obligation.

Le nouveau régime, s'il est adopté à la COP-MOP 5, sera ouvert à la signature des Parties à partir de mars 2011 et complétera le Protocole

de Cartagena. On peut dire que le Protocole additionnel rééquilibre en quelque sorte l'importance accordée par les Parties aux caractéristiques commerciales de barrière non-tarifaire du Protocole de Cartagena, surtout lors des réunions des Parties ou dans les débats nationaux, et qu'il met en avant la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité de manière plus prononcée, même si le texte n'est pas encore finalisé. La responsabilisation des non-Parties peut notablement augmenter l'efficacité de la gouvernance en matière de biosécurité, rendant aussi coûteux pour les États qui avaient décidé de rester en dehors de cette coopération de ne pas se conformer aux règles décidées par les concurrents sur le marché global. En effet, les opérateurs majeurs de l'activité de transport des OVM étant souvent les mêmes entreprises multinationales implantées dans les pays Parties ou non au Protocole, le nouveau régime additionnel semble au moins clarifier la relation imbriquée entre les États et les firmes. Les États n'auront pas l'obligation d'obtenir des accords sur des points où il n'y a pas véritablement de compromis. Les entreprises pourront fonctionner dans des cadres réglementaires alignés et connus ; en d'autres termes, le laxisme et l'absence de réglementation au niveau national ne sera plus un atout d'investissement. Même si la législation nationale est considérée comme un instrument de base de l'objectif de responsabilité et de réparation, cela est désormais fait sur la base d'un cadre intersubjectif accepté par les Parties.

Conclusion

En matière de gouvernance internationale de la biosécurité, la base de référence est constituée par les législations nationales qui vont coexister en s'alignant dans un premier temps sur les principes et les normes du Protocole de Cartagena, puis ceux du Protocole additionnel. Les mécanismes d'évaluation et de gestion des risques, de responsabilité et de réparation sont aussi ceux reconnus par les autorités nationales compétentes. La coordination internationale de ces instruments se fait au niveau de l'échange d'informations par l'intermédiaire du Centre d'échange des informations. Dans ce cadre ainsi défini, quelle est l'utilité d'un accord international qui repose sur les législations

nationales ? En quoi clarifie-t-il les incertitudes cognitives et les interactions des États et des entreprises ?

La volonté de créer un cadre relativement flexible, en prenant soin de ne pas porter préjudice à la biotechnologie au nom de la conservation des éléments de la biodiversité et des biens et services rendus par ces derniers, est sans doute liée à l'approche adoptée dans l'Action 21, soulignée à plusieurs reprises par les différentes instances de l'ONU : la biotechnologie représente un grand potentiel pour le bien-être humain, si son développement et son utilisation s'accompagnent de mesures de sécurité adéquates pour l'environnement et la santé humaine¹⁷. Cependant, même si le Protocole de Cartagena n'a pas de réelle profondeur institutionnelle, le processus de négociation sur la documentation des OVM, l'évaluation et la gestion des risques et la responsabilité permettent de rendre les activités agricoles biotechnologiques et les mouvements transfrontières plus visibles et par conséquent susceptibles d'être surveillés. L'importance de l'établissement de la corrélation entre les changements des éléments constitutifs de la biodiversité, des biens et services rendus par celle-ci, et les dommages que ces changements peuvent provoquer sur la biodiversité et son utilisation durable étant soulignée, on peut également affirmer que le Protocole gagne plus de contenu environnemental grâce au Protocole additionnel.

17. Secrétariat de la CBD, *La prévention des risques biotechnologiques et l'environnement. Introduction au Protocole de Cartagena relatif à la Convention sur la diversité biologique*, <http://www.cbd.int/doc/publications/bs-brochure-04-fr.pdf>

Concernant les différents acteurs, les États et les entreprises, qui sont les véritables instigateurs des activités impliquant des OVM, les lignes d'action sont relativement déterminées, et les intérêts de chacun gagnent en clarté. Par l'intermédiaire du Protocole additionnel, les entreprises seront en effet également intégrées à la gouvernance dans le cadre de la responsabilité civile et des mécanismes financiers privés de compensation. Le commerce et l'industrie entrent ainsi dans la gouvernance en tant que parties prenantes.

Pour ce qui est du rôle des États dans cette gouvernance, la particularité de la mise en œuvre du Protocole est la constitution des groupes pour négocier. La participation des Parties aux réunions des groupes de travail sur la base des divisions régionales permet une harmonisation relative des positions. Les pays émergents jouent, à ce titre, un rôle à la fois contestataire face aux sollicitations restrictives et coopératif dans le sens de l'obtention des compromis moins coûteux. Dans ce contexte, ils conçoivent des politiques intermédiaires satisfaisant en même temps les engagements internationaux conformément au principe de précaution, leurs réglementations intérieures et les priorités de leur secteur biotechnologique. La question de savoir si cette attitude est considérablement différente de celle des pays développés reste entière.

Ainsi, de nouveau, l'un des aspects du développement durable devient opérationnel par une implication des entreprises qui leur sera favorable en termes de réputation/stabilisation de leur cadre d'action et pour les États, en termes de crédibilité dans leur choix d'assurer la prévention des risques biotechnologiques. ■

Bibliographie

- Beck U. (2008), *La société du risque: sur la voie d'une autre modernité*, Flammarion, Paris, 521 p.
- Bonneuil C., Thomas F. (2009), *Gènes, pouvoirs et profits. Recherche publique et régimes de production des savoirs de Mendel aux OGM*, Éditions Quae, 619 p.
- CBD, MOP 1 Decision BS-I/8: *Establishment of an Open-Ended Ad Hoc Working Group of legal and technical experts on liability and redress in the context of the Protocol*, <http://www.cbd.int/decision/mop/?id=8290>
- CBD, MOP 2 Decision BS-II/9: *Risk assessment and risk management*, <http://www.cbd.int/decision/mop/?id=10787>
- IISD Reporting Services (2010), *Deuxième réunion du Groupe des amis des co-présidents sur la responsabilité et la réparation dans le cadre du Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques*. Bulletin des Négociations de la Terre, vol. 9, N° 495, 22 février 2010, <http://www.iisd.ca/biodiv/bs-gflr2>
- James C. (2008), *Global Status of Commercialized Biotech/GM Crops: 2008*, ISAAA Brief 39, ISAAA, Ithaca, New York, 243 p.
- OECD Environment Directorate (2006), *Revised 2006: OECD Guidance for the Designation of a Unique Identifier for Transgenic Plants*, Series on Harmonization of Regulatory Oversight in Biotechnology, N° 23, ENV/JM/MONO(2002)7/REV1, 07-Nov-2006, Paris, [http://www.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf?cote=env/jm/mono\(2002\)7/rev1&doclanguage=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf?cote=env/jm/mono(2002)7/rev1&doclanguage=en)
- Pallemaerts M., Moreau M. (2004), « Le rôle des parties prenantes dans la gouvernance internationale de l'environnement », *Idées pour le débat* 07/2004, Iddri, novembre 2004, 45 p.
- Secrétariat de la CBD (2000), *Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques relatif à la Convention sur la diversité biologique. Textes et annexes*, Montréal, 30 p.
- Secrétariat de la CBD, *La prévention des risques biotechnologiques et l'environnement. Introduction au Protocole de Cartagena relatif à la Convention sur la diversité biologique*, <http://www.cbd.int/doc/publications/bs-brochure-04-fr.pdf>
- Traxler G. (2004), *The Economic Impacts of Biotechnology-Based Technological Innovations*, ESA Working Paper N° 04-08, Agricultural and Development Economics Division, FAO, May 2004, p. 10
- UNEP (2010), *Rapport du Groupe des amis des coprésidents sur la responsabilité et la réparation dans le contexte du Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques sur les travaux de sa deuxième réunion*, Kuala Lumpur 15-19 juin 2010, UNEP/CBD/BS/GF-L&R/3/4, le 19 juin 2010, <http://www.cbd.int/doc/meetings/bs/bsgflr-03/official/bsgflr-03-04-en.pdf>

Le Protocole de Cartagena : entre commerce et environnement, un positionnement délicat dans la Convention sur la diversité biologique

Selcan Serdaroglu (Université Galatasaray, Istanbul, Turquie)

IDDRI

 SciencesPo.

CRÉÉ À PARIS EN 2001, l'Institut du développement durable et des relations internationales est né de trois hypothèses : la dégradation des ressources naturelles et le changement climatique induits par les activités humaines sont insoutenables à terme ; la transformation profonde des modèles de développement est nécessaire ; cette transformation est possible si des politiques cohérentes à l'échelle mondiale sont déployées pour provoquer, à temps, les changements nécessaires des modes de vie.

Institut indépendant, l'Iddri se situe à l'interface de la recherche et de

la décision : à partir des travaux scientifiques, il éclaire les questions politiques du développement durable et les grands enjeux de la transformation des modèles de développement. En animant le dialogue entre des acteurs aux intérêts souvent divergents et en mobilisant des équipes de recherche dans un large réseau international, il facilite une compréhension partagée des problèmes dans une perspective mondiale.

L'Iddri publie trois collections propres : les *Idées pour le débat* permettent de diffuser dans des délais brefs des textes sous la responsabilité

de leurs auteurs ; les *Synthèses* font le point sur des questions scientifiques ou en discussion dans les forums internationaux et dressent un état des controverses ; enfin, les *Analyses* s'attachent à approfondir une problématique. L'Iddri développe en outre des partenariats scientifiques et éditoriaux, notamment dans le cadre de la publication de *Regards sur la Terre. L'annuel du développement durable*, fruit d'une collaboration avec l'Agence française de développement et les Presses de Sciences Po.

Pour connaître l'ensemble des publications et des activités de l'Iddri, rendez-vous sur www.iddri.org