



Fonds pour l'environnement mondial

GEF/C.27/12
12 octobre 2005

Conseil du FEM
8-10 novembre 2005

Point 12 de l'ordre du jour

COMPOSANTES D'UNE STRATÉGIE DE PRÉVENTION DES RISQUES BIOTECHNOLOGIQUES

Décision recommandée au Conseil

Ayant examiné le document GEF/C.27/12 intitulé *Composantes d'une stratégie de prévention des risques biotechnologiques*, le Conseil approuve les propositions présentées comme base de développement d'une stratégie qui permettra d'orienter l'aide du FEM en vue de l'application du Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques. Le Conseil charge le Secrétariat de préparer, en consultation avec les Agents et Organismes d'exécution, un projet de stratégie de prévention des risques biotechnologiques qui sera soumis par courrier à l'examen et à l'approbation du Conseil au début de l'année 2006.

I. INTRODUCTION

1. Le présent document expose les composantes de base d'une stratégie de prévention des risques biotechnologiques. Ayant examiné et commenté ces propositions, le Conseil invite le Secrétariat du FEM à préparer une stratégie complète pour la biosécurité et à la lui soumettre par courrier pour approbation en début 2006.
2. L'objectif général de la stratégie est de permettre au FEM de fournir en temps voulu un appui efficace et économique à la mise en place des cadres nationaux de promotion de la biosécurité (CNB) afin de renforcer l'importance de l'utilisation sans danger des biotechnologies pour les politiques nationales de développement durable.

II. CONTEXTE GÉNÉRAL

3. Le Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques a été adopté le 29 janvier 2000 à Montréal, au Canada, lors de la reprise de la première session extraordinaire de la Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique. Il a été ouvert à signature le 24 mai 2000 à Nairobi.
4. L'objectif du Protocole est « de contribuer à assurer un degré adéquat de protection pour le transfert, la manipulation et l'utilisation sans danger des organismes vivants modifiés résultant de la biotechnologie moderne 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 plus précisément l'accent sur les mouvements transfrontières ». Mécanisme financier de la Convention sur la diversité biologique, le FEM joue aussi ce rôle pour le Protocole.

III. STRATÉGIE ACTUELLE DE PRÉVENTION DES RISQUES BIOTECHNOLOGIQUES

5. Après l'adoption du Protocole de Cartagena, le Conseil du FEM, lors de sa réunion en novembre 2000, a approuvé une stratégie initiale visant à aider les pays à se préparer à l'entrée en vigueur du Protocole.
6. Les activités envisagées dans cette stratégie visaient à :
 - a) aider les pays à se préparer à l'entrée en vigueur du Protocole par l'adoption de cadres nationaux de biosécurité (CNB), notamment en les rendant mieux à même d'évaluer et de gérer le risque et en faisant appel à la participation d'un large éventail d'acteurs ;
 - b) encourager l'échange d'informations et la collaboration au niveau régional et sous-régional ainsi qu'entre les pays partageant les mêmes biomes/écosystèmes, et

- c) favoriser l'identification, la collaboration et la coordination des organisations bilatérales et multilatérales pour contribuer au renforcement des capacités en vue de la mise en œuvre du Protocole et pour rechercher les moyens d'optimiser les partenariats avec ces organisations.

7. Dans le cadre de cette stratégie initiale d'aide aux pays pour la biosécurité, les projets suivants ont été approuvés par le Conseil du FEM :

- a) Un projet mondial sur la « Préparation de cadres nationaux de promotion de la biosécurité » (projet CNB). Le projet est géré par le PNUE et aide actuellement plus de 120 pays à préparer leurs CNB.
- b) Un projet mondial sur le « Renforcement des capacités pour une participation efficace des Parties au Centre d'échange pour la prévention des risques biotechnologiques ». Ce projet, exécuté par le PNUE, aide 139 pays à participer au centre d'échange pour la prévention des risques biotechnologiques.
- c) Douze projets de démonstration portant sur la « Mise en place de cadres nationaux de promotion de la biosécurité ». Deux projets sont gérés par le PNUD (Malaisie et Mexique), huit par le PNUE (Bulgarie, Cameroun, Chine, Cuba, Kenya, Namibie, Ouganda et Pologne) et deux autres (Inde et Colombie) par la Banque mondiale.

8. Il a été convenu, compte tenu de l'expérience acquise au cours de l'application de la stratégie initiale, des résultats de l'Initiative pour le renforcement des capacités et des directives de la Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique une fois le Protocole entré en vigueur, que le Secrétariat du FEM présenterait à l'examen du Conseil une stratégie permettant non seulement de faire avancer les activités entreprises dans le cadre de la stratégie initiale mais de s'en inspirer aussi.

IV. ENTRÉE EN VIGUEUR DU PROTOCOLE DE CARTAGENA

9. Le 11 septembre 2003, le Protocole de Cartagena est entré en vigueur et la première réunion de la Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique siégeant en tant que Réunion des Parties au Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques s'est tenue en février 2004.

10. La Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique lors de sa septième réunion a approuvé la Décision VII/20 sur les orientations supplémentaires au mécanisme financier. Cette décision incorpore les recommandations sur l'appui aux activités liées à la prévention des risques biotechnologiques, qui avaient été préparées lors de sa première réunion par la Conférence des Parties siégeant en tant que Réunion des Parties au Protocole de Cartagena.

11. La Décision VII/20, Orientations supplémentaires au mécanisme de financement, est libellée comme suit :

.....

24. *Invite le Fonds pour l'environnement mondial à accorder l'appui aux projets de démonstration portant sur la mise en œuvre des cadres de travail nationaux pour la prévention des risques biotechnologiques à d'autres pays admissibles ;*

25. *Demande instamment au Fonds pour l'environnement mondial de veiller à la mise en œuvre rapide de sa stratégie initiale d'aide aux pays afin qu'ils se préparent à ratifier et à mettre en œuvre le Protocole, d'appuyer la création de capacités et la mise en place, en souplesse, des composantes nationales du Centre d'échange pour la prévention des risques biotechnologiques, et d'accorder un soutien accru au développement et/ou au renforcement des éléments suivants : centres de formation nationaux et régionaux existants; autorités de tutelle; gestion et évaluation des risques; infrastructures pour détecter, tester, identifier et surveiller à long terme les organismes vivants modifiés; conseils juridiques; prise de décisions; traitement des questions socioéconomiques; sensibilisation et transfert de technologies pour la prévention des risques biotechnologiques ;*

26. *Reconnaît que le rôle du Fonds pour l'environnement mondial, conformément à son mandat, dans le cadre du Plan d'action pour la création des capacités nécessaires à l'application effective du Protocole adopté par la Conférence des Parties siégeant en tant que Réunion des Parties au Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques à sa première réunion, consiste à :*

- a) Fournir un financement et une aide destinée à mettre en place les cadres administratifs et légaux utiles, ainsi qu'aux fins de formation à l'évaluation et à la gestion des risques ;*
- b) Prendre des décisions concernant des secteurs où il est nécessaire d'accorder un appui financier afin de créer des capacités en fonction des besoins prioritaires qui ont été identifiés dans les pays en développement et les pays à économie en transition, des réponses reçues aux questionnaires, des conclusions des ateliers intersessions, de son projet pilote précédent sur la prévention des risques biotechnologiques ;*
- c) Mettre en œuvre la Stratégie du FEM afin d'aider les pays à ratifier et à mettre en œuvre le Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques ;*
- d) Faciliter la mise à disposition d'un appui technique ; et*
- e) Faciliter l'utilisation des réseaux régionaux existants et en développement.*

12. Le Conseil du FEM lors de sa réunion en mai 2004 a accueilli avec satisfaction les orientations de la Conférence des Parties à la CDB invitant le Fonds à étendre son appui aux projets de démonstration portant sur la mise en œuvre des cadres de travail nationaux pour la biosécurité à d'autres pays admissibles.

13. Lors de sa réunion de novembre 2004, le Conseil du FEM a demandé au Bureau du suivi et de l'évaluation (BSE) de préparer une évaluation des activités financées dans le cadre de la stratégie initiale d'aide aux pays. L'évaluation, prévue pour novembre 2005, devrait fournir des données et leçons précieuses pour l'appui futur du FEM aux activités de renforcement des capacités en vue de la préparation des cadres nationaux de biosécurité.

14. Lors de sa réunion de juin 2005, le Conseil a approuvé le mode de financement provisoire des activités de renforcement de la capacité à prévenir les risques biotechnologiques, dans l'attente de la conclusion de l'évaluation. Le Conseil a chargé aussi le Secrétariat de travailler en consultation avec les Agents d'exécution pour préparer un projet de stratégie sur les moyens les plus efficaces et les plus économiques d'aider davantage les pays à renforcer leurs capacités en vue de la mise en place de leurs cadres nationaux de promotion de la biosécurité, en application des directives reçues au titre de la Convention et en tenant compte des conclusions de l'évaluation.

15. Ce mode de financement provisoire vise à aider les pays qui ont urgemment besoin de faire avancer la mise en place de leurs CNB ; à cet effet, 10 à 15 projets de moyenne envergure sont prévus dont l'ampleur, les activités et le financement sont similaires aux projets de démonstration exécutés dans le cadre de la stratégie initiale d'aide aux pays. En outre, il a été convenu que l'aide serait fournie par le biais de un ou deux projets visant à renforcer les centres d'excellence régionaux des pays en développement afin de leur permettre d'aider les pays de la région à mettre en place leurs cadres nationaux de biosécurité.

16. Lors de sa deuxième réunion tenue en mai-juin 2005, la Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique siégeant en tant que Réunion des Parties au Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques a approuvé la Décision BS-II/5 qui encourage le FEM et le Secrétariat exécutif de la Convention à poursuivre leur coopération dynamique pour promouvoir l'appui à la mise en œuvre du Protocole et encourage le Fonds pour l'environnement mondial à mieux définir ses modalités de financement pour organiser son appui au Protocole de manière systématique et flexible.

V. BUREAU DU SUIVI ET DE L'ÉVALUATION (BSE) : ÉVALUATION DE LA STRATÉGIE INITIALE DE PRÉVENTION DES RISQUES BIOTECHNOLOGIQUES

A. Objectifs

17. Il s'agit essentiellement d'évaluer la viabilité, l'efficacité et l'importance de la stratégie initiale du FEM en la matière. L'évaluation a mis en relief quatre questions fondamentales :

- a) L'appui du FEM est-il conforme au Protocole de Cartagena, tient-il compte des besoins des pays bénéficiaires et est-il à la hauteur des attentes des spécialistes ?
- b) L'appui du FEM aux activités de renforcement des capacités, y compris la participation des acteurs et la collaboration régionale, est-il utile et efficace ?

- c) Quels sont les progrès accomplis dans les pays en matière de renforcement des capacités requises en vue de la ratification et de l'application du Protocole de Cartagena ?
- d) Les modalités et méthodes d'appui du FEM sont-elles efficaces et viables par rapport à d'autres projets du même genre ?

18. Un projet de rapport préparé par le Bureau du suivi et de l'évaluation et comprenant les principaux résultats est présenté au Conseil sous la cote GEF/ME/C.27/Inf.1.

B. Résultats

19. L'évaluation effectuée par le BSE fournit des données et leçons précieuses pour l'appui futur du FEM au renforcement des capacités en vue de la mise en œuvre des CNB, conformément à la demande de la Conférence des Parties.

20. Actuellement, le projet CNB est exécuté dans plus de 120 pays dans le but de renforcer les bases qui permettront aux Parties d'entreprendre une mise en œuvre plus approfondie et intégrée du Protocole de Cartagena. Dans le même temps, le projet « Renforcement des capacités pour une participation efficace des Parties au Centre d'échange pour la prévention des risques biotechnologiques » fonctionne comme un complément de cet effort et fournit aux pays participants les outils dont ils ont besoin pour contribuer pleinement au centre d'échange du Protocole de Cartagena.

21. D'après l'évaluation, ces deux projets ont eu un impact positif à différents niveaux, créant une dynamique qui facilite les progrès liés à l'application du Protocole de Cartagena. Quelques-unes des réalisations les plus significatives relevées par les auteurs de l'évaluation figurent ci-après :

- a) Les activités visant à préparer de nouvelles lois et réglementations en vue de l'application du Protocole ont démarré, fournissant une base aux CNB ;
- b) Les participants clés aux projets tels que le gouvernement, le secteur privé et la société civile sont plus sensibles aux risques biotechnologiques ;
- c) Le dialogue et les relations entre les entités publiques et les milieux universitaires sont plus faciles, associant souvent les secteurs d'activité et la société civile.
- d) Au niveau régional et sous-régional, des réunions ont été organisées donnant lieu à des débats, au partage de l'information et à des échanges de vues entre les pays participants.

22. L'évaluation a permis aussi de voir que des progrès restent à faire dans certains secteurs et/ou que, dans d'autres, le FEM doit modifier son mode d'intervention pour contribuer à l'application du Protocole de Cartagena :

- a) Des objectifs clairs et réalistes doivent être fixés sur la base de l'analyse et de l'évaluation du bilan réalisé.
- b) L'appui financier doit être estimé sur la base des besoins du pays et couvrir suffisamment les secteurs où l'aide fait défaut compte tenu des conclusions du bilan du pays. Les besoins de financement varient en fonction du nombre d'éléments couverts par le projet proposé et de leur complexité, ainsi que de la formule régionale ou nationale recommandée.
- c) La coopération et l'harmonisation régionales demandent plus d'attention.
- d) Pour apporter l'appui nécessaire aux pays, il faut la participation directe des personnes dotées de l'expérience requise en matière d'application des CNB.
- e) Pour exploiter les synergies et assurer la continuité, il est nécessaire de veiller à coordonner les projets entre les ministères et à obtenir l'adhésion de ceux-ci.
- f) Pour les pays souhaitant recevoir une aide, les méthodes, le degré de mise en œuvre, les besoins et les enjeux varient considérablement en fonction des différents aspects traités dans le Protocole ; une formule générale ne convient donc pas.

VI. COMPOSANTES DE LA STRATÉGIE DU FEM EN VUE DE L'APPLICATION DU PROTOCOLE DE CARTAGENA SUR LA PRÉVENTION DES RISQUES BIOTECHNOLOGIQUES

23. La question du renforcement des capacités en vue de l'application du Protocole de Cartagena constitue l'objectif stratégique n°3 proposé dans le domaine d'intervention Diversité biologique figurant dans le document de programmation de FEM-4 actuellement à l'étude. La proposition stipule qu'un degré adéquat de protection doit être assuré pour le transfert, la manipulation et l'utilisation sans danger des organismes vivants modifiés résultant de la biotechnologie moderne 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 plus précisément l'accent sur les mouvements transfrontières, et reconnaît qu'il constitue une haute priorité pour les pays bénéficiaires. FEM-3 avait mis l'accent sur l'aide aux pays pour qu'ils préparent l'entrée en vigueur prochaine du Protocole de Cartagena, et dans le même temps, élaborent un projet CNB. FEM-4 propose de maintenir cette aide mais en faisant une plus large place au renforcement des capacités en vue d'appuyer la mise en œuvre des CNB.

24. Sur la base i) des directives de la Conférence des Parties à la CDB, ii) du mandat, de la stratégie opérationnelle, des procédures du FEM et des décisions du Conseil, iii) des conclusions de l'évaluation du BSE et iv) du document de programmation de FEM-4, il est proposé d'adopter les axes suivants d'une stratégie FEM de préservation des risques biotechnologiques pour favoriser l'application du Protocole :

- a) Privilégier les formules régionales quand elles sont mieux indiquées pour le groupe de pays participants concernés. La coopération régionale permettra de mettre en commun les ressources des pays, de réduire les demandes de ressources à titre individuel et de promouvoir l'harmonisation. Les formules régionales devront être assez souples pour prendre en compte les besoins spécifiques des pays au sein d'une région. Dans certains cas, et sur la base de critères clairs, on pourra exécuter des projets à l'intention d'un seul pays.
- b) Exécuter les activités de renforcement des capacités, dans la mesure du possible, par le biais des centres d'excellence régionaux existants pour établir durablement l'aide au renforcement des capacités. Cette démarche permet aux capacités renforcées d'être viables à long terme, intensifie la collaboration sud-sud dans le domaine de la biosécurité et entraîne une utilisation plus rationnelle des ressources limitées.
- c) Adapter l'aide aux besoins nationaux avérés. Les méthodes, les capacités techniques, le degré de mise en œuvre, les enjeux et les préoccupations par rapport aux diverses questions traitées dans le Protocole sont très disparates dans les pays souhaitant recevoir une aide. Chaque fois que nécessaire, la conception du projet devra donc commencer par l'évaluation du bilan des pays participants. Cette phase d'évaluation comprendra une étude spécialisée indépendante et une évaluation des points suivants : les activités nationales en matière de transfert, manipulation et utilisation des organismes vivants modifiés ; l'élaboration des règlements nationaux ; les conditions de développement des biotechnologies ; les capacités techniques existantes en matière de prévention des risques biotechnologiques, dont leur évaluation et leur gestion ; le suivi et l'exécution ; l'information et la participation du public ; les méthodes et synergies communes possibles au niveau régional et sous-régional, etc. La phase d'inventaire doit produire des objectifs mesurables clairement définis.
- d) Mettre l'accent sur la coordination à l'intérieur du pays et la participation des acteurs. Compte tenu de l'existence de différents ministères ou départements administratifs intervenant dans le domaine de la biosécurité et des biotechnologies, parfois avec des enjeux et des priorités différentes, il faut veiller à ce que les rôles et responsabilités soient coordonnés au sein d'un pays. À cet égard, les futurs projets doivent définir clairement le rôle d'un mécanisme de coordination national et mettre en avant son importance.
- e) Faire participer davantage d'Agents et Organismes d'exécution que lors de la stratégie initiale d'aide aux pays. C'est le PNUE qui a exécuté le plus grand nombre de projets liés à la biosécurité pendant la mise en œuvre de la stratégie initiale. Un portefeuille équilibré passe par la participation d'Agents et Organismes d'exécution supplémentaires, notamment ceux qui ont vocation à intervenir dans les secteurs liés à la biosécurité (tels que l'agriculture, les biotechnologies, le développement, le commerce, le renforcement des capacités).

Chaque fois que possible, les projets de renforcement des capacités doivent être associés aux projets bilatéraux et multilatéraux de promotion de la biosécurité et des biotechnologies pour optimiser les synergies.

- f) Sensibiliser et faire participer le public. Il faut continuer de financer les activités de sensibilisation, l'éducation à la prévention des risques biotechnologiques, l'accès à l'information et la participation du public à la prise de décision. Il s'agit là d'un aspect important du Protocole de Cartagena, qui permettra de susciter un appui aux activités après l'achèvement des projets.
- g) Prendre en compte la question du cofinancement et du surcoût. La mise en œuvre des CNB pose la question de la contribution du FEM à l'application au sens large du Protocole de Cartagena, vu que la mise en œuvre du Protocole apporte aussi aux pays des avantages qui ont un impact non seulement sur la préservation de la biodiversité mais sur d'autres secteurs tels que la santé et la sécurité sanitaire des produits alimentaires. Les projets proposés doivent montrer qu'un financement suffisant sera fourni par le pays participant pour assurer la poursuite des activités.

25. Un budget de 80 millions de dollars a été proposé dans le document de programmation au titre de ces activités (voir l'objectif stratégique n°3 du domaine d'intervention de la diversité biologique).

VII. INCIDENCE DU DISPOSITIF D'ALLOCATION DES RESSOURCES SUR LA STRATÉGIE PROPOSÉE POUR FEM-4

26. On a recours essentiellement aux formules régionales et sous-régionales pour mettre en œuvre la stratégie proposée. L'enveloppe proposée de 80 millions de dollars dépasse toutefois le plafond de 5 % adopté pour les projets régionaux et mondiaux au titre de la diversité biologique dans le cadre du dispositif d'allocation des ressources (soit 44 millions de dollars pour une hypothèse à croissance nulle de 880 millions de dollars alloués au domaine d'intervention Diversité biologique pendant FEM-4).

27. Ces deux facteurs combinés signifient qu'une part importante des ressources requises pour mettre en œuvre la stratégie devra émaner des allocations aux pays (qu'ils les reçoivent à titre individuel ou collectif). On ne sait pas encore si les pays seront disposés à « affecter » une partie de leurs allocations au financement des projets régionaux de biosécurité.

28. Toute la question sera de savoir si les projets régionaux proposés contribueront à l'effort national en soutenant la comparaison avec des projets qui se dérouleraient à l'échelon du pays. La réponse dépendra aussi de l'importance que les pays accordent à la biosécurité par rapport à d'autres questions relevant également du domaine d'intervention Diversité biologique. Pour rendre les projets régionaux compétitifs, les Agents et Organismes d'exécution devront prouver que ces projets ont des effets positifs important du point de vue : i) de la mobilisation de ressources supplémentaires sous forme de cofinancement ; ii) des économies d'échelle au regard de l'assistance technique à fournir ; iii) des opportunités d'apprentissage et de transfert de

technologies ; iv) de la coopération sud-sud ; et iv) des possibilités d'harmonisation des méthodes nationales à travers les groupes régionaux.

29. Les pays seront appelés à examiner ces questions au moment où ils donnent leur aval aux projets par le biais des points focaux des opérations du FEM.