

ÉVALUATION DU SOUTIEN DU FEM À LA PRÉVENTION DES RISQUES BIOTECHNOLOGIQUES

VERSION ADMINISTRATIVE

2006



FONDS POUR L'ENVIRONNEMENT MONDIAL
BUREAU DE L'ÉVALUATION

**FONDS POUR L'ENVIRONNEMENT MONDIAL (FEM)
BUREAU DE L'ÉVALUATION**

Évaluation du soutien du FEM à la prévention des risques biotechnologiques

**Version administrative
Janvier 2006**

Rapport d'évaluation No. 28

© 2006 Bureau de l'évaluation du FEM
1818 H Street, NW
Washington, DC 20433
Internet: www.thegef.org
Courriel: gefevaluation@thegef.org

Tous droits réservés.

Les constatations, les interprétations et les conclusions dont il est question dans les présentes sont celles des auteurs et ne correspondent pas nécessairement au point de vue du Conseil du FEM ou des gouvernements qu'il représente.

Le Bureau de l'évaluation du FEM ne garantit aucunement l'exactitude des données incluses dans le présent rapport. Les frontières, les couleurs, les appellations et les autres renseignements qui sont montrés sur l'une ou l'autre carte ne signifient pas que le FEM porte un jugement quelconque sur le statut légal d'un territoire ou est d'accord avec les frontières tracées.

Droits et autorisations

Le contenu du présent rapport fait l'objet d'un droit d'auteur. Le reproduire ou en transmettre des parties, ou les deux, peut constituer une violation des lois applicables. Le FEM encourage la diffusion de ses travaux et accordera normalement sa permission dans un court délai.

ISBN: 1-884122-46-9

FEM

Directeur du Bureau de l'évaluation du FEM: Robert D. van den Berg

Directeur des travaux, Bureau de l'évaluation du FEM: Jarle Harstad

Équipe de l'évaluation de la biosécurité:

Donald J. MacKenzie, coprésident, consultant

Jeffrey A. McNeely, coprésident, consultant

E. Jane Morris, consultante

Harold Roy-Macauley, consultant

Tomme R. Young, consultant

Joshua E. Brann, Bureau de l'évaluation du FEM

Dora Nsuwa Cudjoe, consultante administratif

Rédaction et mise en page: Nita Congress

Impression: Graphic Communications

Photo en couverture: Anvar Ilyasov

Rapport d'évaluation No. 28

PUBLICATION GRATUITE

Table des matières

Avant-propos	v
1. Principales conclusions et recommandations	1
1.1 Conclusions	1
1.2 Recommandations	3
2. Antécédents, portée et méthodologie	5
2.1 Antécédents	5
2.2 L'évaluation du soutien du FEM en matière de biosécurité.....	5
2.3 Capacité initiale des pays (bases de référence nationales) au chapitre des OVM	6
3. Soutien du FEM à la biosécurité	7
3.1 Préparation de CNB	8
3.2 Mise en œuvre de CNB	8
3.3 Renforcement des capacités en vue de la participation au BCH	8
4. Modalités à suivre pour obtenir le soutien du FEM	9
4.1 Projet de préparation de CNB	9
4.2 Projets individuels de mise en œuvre de CNB	10
4.3 Commission de gestion.....	10
4.4 Avantages comparatifs des organismes d'exécution	12
5. Collaboration, harmonisation et coordination régionales	13
5.1 Ateliers régionaux et sous-régionaux	13
5.2 Coopération régionale	14
5.3 Coordination avec d'autres organisations bilatérales et multilatérales	15
5.4 Conclusions	16
6. Sensibilisation et participation du public et des parties concernées	17
6.1 Sensibilisation et participation du public	17
6.2 Participation des parties concernées au sein des CNC	18
6.3 Conclusions	18

7. Création de capacités au chapitre de l'évaluation et de la gestion des risques.....	21
7.1 Évaluation des risques dans les projets de préparation de CNB	21
7.2 Évaluation des risques dans les projets de mise en œuvre de CNB.....	22
7.3 Renforcement des capacités en gestion des risques	22
7.4 Conclusions	22
8. Politique sur la biosécurité et élaboration de règlements	25
8.1 Indicateurs pour évaluer les politiques et règlements produits	25
8.2. Conclusions	27
9. Bases de données et renseignements: le Centre d'échange pour la prévention des risques biotechnologiques.....	29
9.1 La mise en commun des renseignements et le BCH	29
9.2 Conclusions	30
10. Efficacité des outils et des mécanismes d'assurance de la qualité	31
10.1 Conseils techniques provenant des organismes d'exécution	31
10.2 Examen de la trousse d'outils du PNUE	33
10.3 Conseils fournis par des experts externes	34
10.4 Efficacité de l'approche globale au projet mondial de préparation de CNB	34
10.5 Conclusions	34
11. L'apport du FEM aux progrès réalisés dans l'application du Protocole de Cartagena	37
11.1 Vitesse de ratification du Protocole de Cartagena	37
11.2 Progrès réalisés dans les pays concernant divers articles du Protocole de Cartagena	37
11.3 Progrès réalisés concernant le respect et l'application du Protocole de Cartagena	39
Acronymes	41
Figure 4.1: Schéma proposé pour la préparation d'un CNB	11
Encadré 5.1: Ateliers régionaux et sous-régionaux	13
Tableau 3.1: Sommes versées dans le cadre de la Stratégie initiale du FEM	7
Tableau 3.2: Pays réalisant un projet de mise en œuvre par organisme d'exécution	8
Tableau 4.1: Somme totale versée dans le cadre de la Stratégie initiale du FEM concernant la biosécurité	12
Tableau 6.1: Degré de participation du public	17
Tableau 6.2: Inclusivité des CNC	18
Tableau 9.1: Éléments d'information dans le BCH (au 28 août 2005).....	30
Tableau 10.1: Qualité, utilité et caractère opportun des conseils techniques.....	32
Tableau 10.2: Évaluation de l'utilité de la trousse d'outils dans les pays en phase de préparation d'un CNB.....	33
Tableau 11.1: Progrès réalisés globalement dans les pays au chapitre de l'application du Protocole de Cartagena.....	39

Avant-propos

La biotechnologie remonte probablement à aussi loin que la civilisation même. Les méthodes spéciales de préparation des aliments, comme la mise au point de boissons par la fermentation du blé ou d'un fruit, ou la fabrication du fromage, étaient connues à la préhistoire. Au cours des dernières décennies, cette science ancienne a évolué de manière remarquable. L'avènement de « nouvelles » biotechnologies, comme la création d'OVM, a fait espérer que la production agricole mondiale augmenterait grandement et que la faim et les maladies pourraient diminuer. Cependant, l'émergence des OVM a aussi fait naître des inquiétudes quand aux effets potentiellement nocifs sur l'environnement et la santé humaine. C'est alors qu'à vu le jour la CDB, laquelle a servi de cadre pour négocier le CPB, qui vise à contrôler les transferts internationaux d'OVM et à réduire les risques pour la santé humaine et l'environnement. Ce n'est que tout récemment que le Protocole est entré en vigueur, et ses dispositions n'ont pas encore été complètement appliquées. Les craintes concernant la sécurité des nouvelles biotechnologies et de leurs produits sont toujours présentes et ont mené à des débats passionnés entre bon nombre de parties concernées.

Le FEM constitue le mécanisme financier désigné du Protocole de Cartagena. Son soutien financier aux activités de renforcement des capacités en matière de biosécurité a commencé en 1997, mais s'est nettement accru lorsque le Conseil du FEM a approuvé, en 2000, la Stratégie initiale visant à aider les pays à se préparer à l'entrée en vigueur du Protocole de Cartagena. Vu le débat passionné qui avait lieu dans bien des pays à propos de la biotechnologie, il n'est pas étonnant que des voix opposées se soient fait entendre concernant le soutien du FEM, qui était, selon elles, partial,

mais perçu comme allant à l'encontre soi de l'industrie de la biotechnologie, soi de ses opposants. Dans ces circonstances, vu, bien sûr, les sommes qui étaient en jeu, le Conseil du FEM a, lors de sa réunion de novembre 2004, demandé au Bureau de l'évaluation du FEM d'amorcer une évaluation des activités de biosécurité financées dans le cadre de la Stratégie initiale du Fonds. Le présent rapport a pour but d'exposer les résultats de ladite évaluation.

Selon la même évaluation, le soutien du FEM s'est avéré conforme au Protocole de Cartagena. L'approche adoptée était « neutre » en soi. Mais cela ne voudra pas dire que le débat sur la manière d'aborder la biosécurité et les OVM cessera, mais bien que les efforts déployés pourront continuer d'apporter plus de transparence et de savoir-faire scientifique à ces enjeux, même si, en même temps, les parties concernées pourront exprimer leurs intérêts clairement. Cela signifie également que le Protocole de Cartagena pourra continuer à évoluer en tant que mécanisme de coopération internationale sur cette question fort controversée.

L'évaluation contient beaucoup de conclusions précieuses qui permettront au FEM d'améliorer et d'adapter son soutien. Par exemple, on a constaté que les pays qui avaient déjà acquis énormément d'expérience en biosécurité étaient plus en mesure d'utiliser le soutien apporté. Les besoins des pays sans trop d'expérience antérieure n'ont pas été aussi bien satisfaits. Dans tous les pays évalués, le FEM a contribué à créer des capacités scientifiques et de gestion en biosécurité, bien que l'efficacité du travail ait été variée. La plupart des pays avaient fait intervenir les parties concernées de façon remarquable. Les progrès réalisés par rapport à la collaboration régionale n'avaient pas atteint le niveau prévu au départ. Néanmoins, le soutien du FEM a globalement

eu un effet considérable sur la préparation des pays à la ratification et à la mise en œuvre du Protocole. L'ébauche de rapport d'évaluation a fait l'objet de discussions lors de la réunion du Conseil du FEM tenue en novembre 2005, tout comme les éléments d'une nouvelle stratégie sur la biosécurité élaborée pour le FEM par son Secrétariat. Cette version finale de l'évaluation sera officiellement présentée au Conseil et servira, espérons-le, de « matière à réflexion » en vue de la nouvelle stratégie du FEM sur la biosécurité. Autrement dit, la réaction que la direction aura à son égard sera incluse dans le document relatif à celle-ci et ne figurera en annexe au présent rapport.

L'équipe d'évaluation était dirigée par Jarle Harstad, du Bureau de l'évaluation du FEM. Elle était aussi composée de Donald MacKenzie, d'Agbios et de Jeff McNeely, de l'Union mondiale pour la nature (UICN), qui agissaient comme coprésidents, de Jane Morris, de l'African Centre for Gene Technologies, d'Harold Roy-Macauley, du Conseil Ouest et Centre africain pour la recherche et le développement agricole, de Tomme Young, du Centre du Droit de l'environnement de l'UICN, et de Joshua E. Brann, du Bureau de l'évaluation du FEM. Pour les questions administratives et organisationnelles, l'équipe a reçu l'aide de Dora Cudjoe.

Il y a lieu de mentionner tout spécialement l'Athena Institute de la Vrije Universiteit, à Amsterdam, qui a mené une étude Delphi sur la conformité, l'utilité et la qualité profes-

sionnelle de la trousse d'outils FEM/PNUE, qui a été créée pour aider les pays à préparer un NBF. L'étude intégrale est accessible sur le site Web du Bureau de l'évaluation.

Le Secrétariat du FEM, les organismes d'exécution et le Secrétariat de la CDB ont formulé de précieux commentaires tout au long de l'évaluation. La Coalition mondiale de l'industrie a aussi apporté une contribution utile du point de vue de l'industrie de la biotechnologie, et le Third World Network a fait de même de celui des ONG. Leur sincère coopération a été particulièrement appréciée étant donné les nombreuses personnes des 18 pays qui ont fait l'objet d'une visite ou d'une entrevue par téléphone. De même, la direction et le personnel du Bureau de la biosécurité du PNUE/FEM, à Genève, ont toujours été disposés à fournir des documents, des données et des renseignements clés pendant le processus. Il faut aussi remercier les 11 consultants nationaux qui ont grandement aidé à l'organisation et à la réalisation des visites sur le terrain.

En plus du présent rapport administratif, qui existe en copie papier dans la version anglaise, et en version électronique dans les langues anglaise, espagnole et française, le rapport complet est disponible en anglais sur le site Web du Bureau de l'évaluation, mais aussi sur CD-ROM.



Rob D. van den Berg
Directeur, Bureau de l'évaluation

1. Principales conclusions et recommandations

1.1 Conclusions

Conclusion 1: Le soutien du FEM a été conforme au Protocole de Cartagena.

Le FEM a répondu très rapidement et systématiquement à la demande de la CDB visant à soutenir le Protocole de Cartagena. Son soutien s'est parfois déroulé dans un contexte politique délicat. On s'est demandé s'il était neutre et aligné sur le Protocole de Cartagena. L'équipe d'évaluation a conclu que le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et la Banque mondiale se sont donnés du mal pour rester neutres dans ce débat dynamique entre les divers groupes d'intérêt et ont réussi.

Une étude indépendante Delphi, menée par la Vrije Universiteit, à Amsterdam, révèle que 78 p. 100 des répondants ont dit que la trousse d'outils, préparée par le PNUE comme matériel d'orientation pour les pays, était très conforme au Protocole de Cartagena. Ils l'ont jugée utile ou très utile à leur pays dans une proportion de 79 p. 100. Cependant, plusieurs des modules de ladite trousse n'étaient pas assez opportuns pour être aussi utiles à tous les pays qu'ils n'auraient pu l'être.

Conclusion 2: Le FEM a contribué à ce que le Protocole de Cartagena soit ratifié plus vite et en a favorisé les processus d'application.

Le Protocole de Cartagena a fait l'objet de grandes controverses, surtout parmi les pays membres de l'OCDE. Il y a donc lieu de noter que sa ratification a été relativement rapide. Le processus de ratification a été directement influencé par l'amorce, et surtout la réalisation, des projets du FEM.

En plus d'avoir favorisé la ratification, le FEM a contribué à réaliser d'énormes progrès en ce qui concerne l'application du Protocole en augmentant les capacités sur les plans scientifique, administratif, juridique et de la gestion de l'information, mais aussi en prônant la collaboration intersectorielle entre les secteurs public et privé et dans la société civile.

Conclusion 3: Le projet de préparation de CNB n'a pas été conçu et financé de manière assez appropriée pour que la complexité du pays et les besoins de celui-ci soient pris en compte.

Pour chacun des 100 projets de préparation de CNB amorcés dans les divers pays, la période initialement accordée, de 18 mois, et le budget prévu ne correspondaient pas à la complexité et aux grandes ambitions du document de projet en ce qui concerne, par exemple, la coopération régionale, le renforcement des capacités, la participation du public et la préparation du cadre même. Il est probable que les pays auront besoin en moyenne d'au moins 28 à 30 mois, même s'il fallait réduire l'un des principaux indicateurs relatifs aux réalisations de projets du pays. Cela est partiellement dû au fait que le FEM s'est montré trop optimiste dans sa planification et que les ressources de supervision fournies par le Fonds se sont avérées insuffisantes.

Les pays soutenus ont tous reconnus que les coordonnateurs régionaux et l'équipe de soutien du PNUE étaient très dévoués et travaillaient fort. Toutefois, leur énorme portefeuille de projets signifiait que le degré d'appui administratif et technique était trop faible par rapport à la tâche complexe que représentait la préparation initiale de 100 CNB. Le PNUE n'était pas en mesure de se renseigner pleinement sur la base de référence des pays, ce qui minait sa capacité à donner des conseils techniques détaillés dans le contexte du

projet de préparation de CNB. Le manque d'expertise en matière juridique au sein du personnel du projet n'a pas aidé non plus. Malgré les retards et les faiblesses observés dans certains cas, on a réalisé des progrès dignes de mention dans les sous-projets, et 80 CNB devraient avoir été créés d'ici la fin de 2005. Bien que la qualité varie, les rapports sur les CNB qui ont été rédigés constituent généralement une bonne base pour permettre aux pays de déployer d'autres efforts.

En revanche, les objectifs fixés pour les projets de mise en œuvre de CNB administrés par le PNUE étaient plus réalistes, et lesdits projets étaient mieux financés. Il en va de même pour les quatre qui étaient administrés par la Banque mondiale et le PNUD.

Conclusion 4: Les efforts de sensibilisation et de participation déployés par les différentes parties concernées n'ont pas été aussi larges que le Protocole de Cartagena ne l'exigeait et que les documents de projet du FEM ne le recommandaient. Le soutien au renforcement des capacités dans le cadre du BCH offre un meilleur accès général à l'information, même si les obligations de mise en commun des données n'ont pas été totalement respectées.

Presque tous les pays ont formé un CNC comptant en moyenne de 10 à 15 membres et représentant la plupart des ministères et des autres institutions et organismes concernés. Cependant, dans presque la moitié de ceux-ci, la représentation au sein des CNC n'est pas aussi large qu'elle n'aurait dû l'être. Au niveau du CNC, la participation et l'intervention des parties concernées étaient très variables. Dans quelques cas, certains membres de comité se montraient inflexibles, ce qui rendait la coopération difficile. Dans l'ensemble, les projets de préparation de CNB ont renforcé la participation du public. L'évaluation des 38 rapports a démontré que 82 p. 100 des pays ont inclus des dispositions pour que des mécanismes de participation du public fassent partie de leur cadre.

Les efforts destinés à faire participer et à sensibiliser la population ont été plus larges dans les ateliers nationaux et parfois infranationaux. Les fonds réservés à l'initiative étaient insuffisants compte tenu des besoins globaux exprimés par les pays.

Le FEM a accordé des sommes considérables pour favoriser la sensibilisation et la participation nationale au BCH. La participation a été amorcée, même si les obligations de mise en commun des données de la plupart des pays, dans le cadre du Protocole, n'ont pas encore été pleinement respectées à ce stade-ci. En septembre 2005, tous les pays qui mettaient en œuvre un CNB, et presque le tiers de ceux qui en avaient préparé un avaient mis sur pied un site Web sur le projet national, lequel pourrait constituer une étape utile vers une participation accrue au BCH.

Conclusion 5: La création de capacités en matière d'évaluation et de gestion des risques a surtout été de nature générale et préliminaire. Quelques pays ont, à ce jour, intégré efficacement des questions de biosécurité dans d'autres structures pertinentes et déjà en place de gestion des risques.

Comme prévu, pour la plupart des projets de préparation de CNB, on a organisé des cours généraux d'introduction en évaluation et en gestion des risques. Dans le cas des projets de mise en œuvre de CNB, on a surtout organisé une semaine de formation intensive pour les spécialistes.

Des progrès ont été réalisés au chapitre de la coordination des rôles et des responsabilités entre les organismes réglementaires des pays, mais cela demeure souvent une question épineuse et un énorme obstacle.

La plupart des pays possèdent déjà, à un certain degré, des procédures d'évaluation et de gestion des risques pour traiter d'autres questions (par exemple, les systèmes sanitaires et phytosanitaires, l'analyse des effets sur l'environnement et ainsi de suite). Quelques efforts ont été déployés pour examiner s'il serait possible d'augmenter les capacités dans les systèmes actuels, comme ceux des douanes et du commerce, pour soutenir l'évaluation et la gestion des risques dans le cas des OVM.

Conclusion 6: La coopération sous-régionale visant à mettre en commun les renseignements a été satisfaisante, mais aucune harmonisation sous-régionale des documents scientifiques, juridiques et réglementaires n'a eu lieu, sauf dans les pays qui adhèrent à l'Union européenne.

À l'intérieur du projet de préparation de CNB, le PNUE a organisé 16 ateliers régionaux et sous-régionaux afin de prôner la mise en commun des renseignements et l'harmonisation sous-régionale. Ces ateliers ont été fructueux du point de vue de la mise en commun des renseignements et de la mise sur pied de réseaux et de lignes de communication entre les personnes et les institutions clés de la région. Cependant, les progrès réalisés au chapitre de la collaboration intergouvernementale officielle au niveau régional ou de l'harmonisation des documents scientifiques, juridiques et réglementaires se sont avérés faibles, le cas échéant.

Conclusion 7: La modalité cadre pour le projet de préparation de CNB a été efficace dans les pays qui avaient de l'expérience en biosécurité et une certaine compétence, mais n'a pas été aussi satisfaisante dans ceux qui en avaient moins.

L'approche cadre supposait que tous les pays participants adoptent une approche cohérente uniforme. Dans les circonstances, cela a grandement permis d'apporter rapidement de l'aide aux nombreux pays qui en demandaient. L'approche supposait aussi des économies d'échelle.

L'approche cadre s'est avérée particulièrement efficace dans les pays qui pouvaient facilement intégrer le soutien à leur propre système de biosécurité; elle l'a été beaucoup moins lorsque le besoin d'aide était plus grand.

Conclusion 8: La consultation et la coordination effectuées par le Secrétariat du FEM à l'échelle mondiale ont été faibles. On s'est peu demandé si la biosécurité pouvait être mieux reliée à des aspects connexes du portefeuille de biosécurité du FEM.

Depuis 1999, dans les pays en développement ou dont l'économie est en transition, les dons et les fonds gouvernementaux versés conjointement pour des projets de biosécurité se sont chiffrés à environ 157 millions de dollars. Les fonds consacrés par le FEM et les fonds gouvernementaux versés conjointement en représentent une proportion de 55 p. 100. Le reste a été distribué par environ 16 organisations multilatérales et bilatérales. La coopération et la collaboration entre les donateurs sont limitées. On en sait relativement peu sur la complémentarité ou le dédoublement entre

les divers acteurs de leur milieu. Le Secrétariat de la CDB a pris une certaine initiative pour ce qui est de la mise en commun des renseignements entre certains acteurs clés à l'échelle mondiale. Le PNUE s'est engagé, dans une certaine mesure, dans l'échange de renseignements avec d'autres donateurs, surtout au niveau national.

Bien que la plupart des donateurs aient traité la biosécurité séparément des questions connexes de biodiversité, d'environnement et de santé, plusieurs pays s'y sont penchés en tenant compte des enjeux plus larges de la sécurité biologique, de l'agrobiodiversité, des espèces envahissantes étrangères ou des mouvements illégaux et transfrontières d'espèces menacées d'extinction.

1.2 Recommandations

Si l'on présume que le FEM continuera de soutenir le Protocole de Cartagena, voici les recommandations pour le soutien à venir qu'amènent à formuler les conclusions de l'équipe d'évaluation.

Recommandation 1: Le soutien à venir devrait être mieux planifié et mieux adapté à chaque pays participant.

Le FEM a amorcé d'importants travaux sur la préparation et la mise en œuvre de CNB dans 142 pays. Le soutien à venir devrait être mieux adapté aux conditions de chaque pays, et le soutien national, mieux intégré à la collaboration régionale, le cas échéant.

Recommandation 2: Le FEM devrait songer à fournir une formation à plus long terme pour le renforcement et le soutien des capacités des spécialistes en matière d'évaluation et de gestion des risques.

La biosécurité est un domaine hautement technique et spécialisé. La compétence nécessaire pour pleinement appliquer le Protocole de Cartagena exige une formation systématique et plus longue que celle qui était dispensée jusqu'à présent.

Recommandation 3: Le FEM devrait continuer à mettre l'accent sur la sensibilisation et la participation du public, y compris le soutien au BCH.

L'idée de mettre davantage l'accent sur la sensibilisation, la consultation auprès du public et la mise en commun des renseignements est largement soutenue.

Recommandation 4: Le FEM devrait faire en sorte que les donateurs collaborent davantage entre eux et envisager d'autres plans de partage des coûts à l'échelle mondiale et nationale.

Les demandes de financement dans le domaine de la biosécurité vont probablement augmenter. Beaucoup de pays s'attendent maintenant à passer de la préparation d'un CNB à sa mise en œuvre, ce qui exigera d'investir des sommes, par exemple, dans l'amélioration et l'outillage des laboratoires

pertinents et d'autres installations nationales, multinationales ou régionales.

Recommandation 5: Le FEM devrait demander l'avis de son Groupe consultatif pour la science et la technologie (STAP) et d'autres scientifiques quant à savoir si la biosécurité pourrait être mieux intégrée stratégiquement et du point de vue programmatique dans le portefeuille de biodiversité du FEM et comment cela pourrait être fait.

Étant donné que le rôle du FEM en tant que mécanisme financier des conventions sur l'environnement et le nombre de domaines de concentration augmentent, il y a lieu de déployer d'autres efforts en matière d'intégration et de création de synergies entre les divers domaines et programmes.

2. Antécédents, portée et méthodologie

2.1 Antécédents

Le FEM constitue le mécanisme financier désigné de la CDB, mais aussi celui du Protocole de Cartagena, lequel entre dans la CDB et est en vigueur depuis le 11 septembre 2003.

Le FEM a commencé à financer des activités de renforcement des capacités en 1997, lorsque son Conseil a approuvé des projets pilotes dans 18 pays. L'évaluation de cette phase a contribué à la création de sa Stratégie initiale visant à aider les pays à se préparer à l'entrée en vigueur du Protocole de Cartagena, laquelle faisait partie de sa « Stratégie » en 2000.

Par la suite, le Conseil a approuvé le financement du projet mondial : préparation de CNB, qui visait au départ 100 pays; il a aussi approuvé des projets dans 12 pays concernant la mise en œuvre de tels cadres. En 2004 et 2005, il a d'abord étendu la préparation d'un CNB à 20 autres pays, puis à 10 autres. Il a aussi accordé son soutien à la mise sur pied, dans 50 pays, du mécanisme du BCH, puis il l'a fait pour 89 autres pays. Le Tableau 3.1 montre une répartition de toutes les activités financées par le FEM pour ce qui est du renforcement des capacités en biosécurité.

2.2 L'évaluation du soutien du FEM en matière de biosécurité

À sa réunion de novembre 2004, le Conseil du FEM a demandé au Bureau du suivi et de l'évaluation (rebaptisé plus tard Bureau de l'évaluation) de ce dernier d'évaluer les activités de biosécurité financées dans le cadre de la Stratégie initiale du Fonds.

Le mandat final d'évaluation a été approuvé par son directeur le 20 avril 2005 et comprenait quatre questions clés:

1. Le soutien du FEM est-il au Protocole de Cartagena et apporté compte tenu des besoins des pays bénéficiaires, et est-il de qualité professionnelle suffisante?
2. Le soutien du FEM par rapport aux efforts de création de capacités, y compris à l'intervention des parties concernées et à la collaboration régionale, est-il pertinent et efficace?
3. Quels sont les progrès qui ont été réalisés dans les pays pour ce qui est de renforcer les capacités requises afin que le Protocole de Cartagena soit ratifié et appliqué?
4. Les modalités et les approches du soutien du FEM sont-elles efficaces et efficaces comparativement à des projets semblables?

La présente évaluation a pour objet de répondre aux questions susmentionnées aussi objectivement que possible et de la manière la plus équilibrée possible, compte tenu des données disponibles. Voici les activités de renforcement des capacités en biosécurité qui sont soutenues par le FEM et qu'elle englobe:

- projet de préparation de CNB (100 pays),
- complément au projet de préparation de CNB (20 pays),
- projets de mise en œuvre de CNB (12 pays),
- certains aspects du soutien du FEM à la mise en place de mécanismes du BCH (50 pays).

L'évaluation ne touche pas les projets lancés pendant la phase pilote, le deuxième complément (10 pays) au projet de préparation de CNB, ou encore le premier complément au projet de mécanismes du BCH (89 pays).

L'évaluation a été effectuée par le biais de plusieurs tâches:

- **Entrevues avec des parties concernées à l'échelle mondiale.** L'équipe d'évaluation a interrogé des parties concernées à l'échelle mondiale, y compris le Secrétariat du FEM, le PNUE, le PNUD, la Banque mondiale, le Secrétariat de la CDB, la Coalition mondiale de l'industrie et le Third World Network; des représentants d'autres organisations bilatérales et multilatérales ont aussi été interrogés. L'équipe a mené plusieurs entrevues en profondeur avec l'équipe des projets de développement du PNUE, à Genève.
- **Visites sur le terrain.** L'évaluation consistait surtout en une série de visites sur le terrain, chacune effectuée par deux membres de l'équipe. Onze pays, soit les Bahamas, le Burkina Faso, la Chine, la Croatie, l'Éthiopie, le Guatemala, l'Inde, le Mexique, le Maroc, le Tadjikistan et l'Ouganda, ont été visités. Ces derniers ont été choisis pour procurer un éventail géographique ainsi qu'une gamme de stades de projet et de tailles et comprennent trois organismes d'exécution du FEM.
- **Examens de l'extérieur.** Afin de compléter ses visites sur le terrain, l'équipe d'évaluation a étudié huit autres pays, soit le Botswana, la Bulgarie, le Chili, la Colombie, Cuba, le Liban, la Malaisie et la Turquie, surtout au moyen de trois à cinq entrevues par téléphone avec des parties concernées. Bien que moins détaillés que les visites sur le terrain, ces examens ont donné aux membres de l'équipe une image plus globale de tout le soutien apporté par le FEM.
- **Examens documentaires de rapports sur les CNB.** L'équipe d'évaluation a étudié 38 CNB qui étaient terminés au 10 juin 2005. Cet examen approfondi a procuré à l'équipe un moyen uniforme d'évaluer les progrès

réalisés dans chaque pays concernant la préparation en vue de l'application du Protocole de Cartagena.

L'équipe d'évaluation a examiné à un certain degré un total de 53 pays; il s'agit d'environ 40 p. 100 des 132 pays qui participent aux projets de préparation et de mise en œuvre de CNB. Le PNUE mettaient en œuvre des projets de 15 des 19 pays visités ou étudiés, et il y en avait deux pour le PNUD et deux autres pour la Banque mondiale. Deux des pays évalués sont des Petits États insulaires en développement (PEID); et trois sont grands.

La Vrije Universiteit, à Amsterdam, a entrepris un élément complémentaire de l'évaluation en examinant la trousse d'outils PNUE, que les pays ont employée, surtout, pour élaborer leur CNB. Les examinateurs se sont servis d'un questionnaire qui a été envoyé à 500 personnes de 30 pays participant au projet, ainsi qu'à d'autres groupes d'intérêt.

2.3 Capacité initiale des pays (bases de référence nationales) au chapitre des OVM

Les documents sur le projet de biosécurité du FEM révèlent qu'il existait au départ des écarts énormes entre les pays du point de vue du degré initial d'activités relatives aux OVM, mais aussi de l'existence de politiques, d'institutions et de capacités (bases de référence nationales). Afin d'évaluer les progrès que le FEM avait contribué à réaliser concernant l'application du Protocole de Cartagena, on a d'abord classé la situation initiale de chaque pays en indiquant si les bases de référence étaient « élevées », « moyennes » ou « faibles ». Les pays à « base de référence élevée » étaient ceux qui participaient activement à l'élaboration et à la réglementation des OVM à la fin; les pays à « base moyenne » étaient ceux où quelques travaux de recherche et essais sur le terrain avaient été réalisés; et les pays à « base faible » étaient ceux qui intervenaient peu dans les OVM, le cas échéant. Sur les 18 pays qui avaient fait l'objet d'une visite ou d'entrevues par téléphone, il y en avait cinq dans la catégorie « élevé », quatre dans la catégorie « moyen » et neuf dans la catégorie « faible ».

3. Soutien du FEM à la biosécurité

La Stratégie initiale visant à aider les pays à se préparer à l'entrée en vigueur du Protocole de Cartagena (FEM 2000) reposait sur une décision prise à la CdP à la CDB par laquelle le renforcement des capacités a été désigné comme un domaine d'aide prioritaire pour le FEM. D'autres orientations ont été fournies par la CdP à la CDB, en particulier dans les décisions V/3, VI/17 et VII/20.

Afin que la concordance se fasse plus facilement, la liste ci-après est formatée en fonction de la Stratégie initiale du FEM (FEM 200). La Stratégie du FEM vise à :

- A. aider les pays à se préparer à l'entrée en vigueur du Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques par l'adoption de 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;
- 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.

En plus de soutenir les activités entreprises dans les pays pour préparer ou mettre en œuvre un CNB, le FEM a aussi entrepris de soutenir la participation des pays au BCH, de favoriser la coordination avec d'autres organisations donatrices et d'augmenter le nombre de conseils scientifiques et techniques donnés en matière de biosécurité.

Les sommes affectées au total par le FEM au renforcement des capacités pour l'application du Protocole de Cartagena sont indiquées au Tableau 3.1.

Tableau 3.1: Sommes versées dans le cadre de la Stratégie initiale du FEM

Projet	Nombre de pays	Affectation (millions de dollars)
Phase pilote ^a	17	2,7
Préparation de CNB	100	26,1
1 ^{er} complément au projet de préparation de CNB	20	5,2
2 ^e complément au projet de préparation de CNB ^a	10	2,6
Projets de mise en œuvre	12	9,2
Mécanisme du BCH	50	4,6
1 ^{er} complément au projet de mécanismes du BCH ^a	89	8,9
Total ^b		59,4

a. Non visé par la présente évaluation.

b. Il se peut que la somme des chiffres détaillés ne corresponde pas au total en raison de l'arrondissement.

3.1 Préparation de CNB

À sa réunion de novembre 2000, le Conseil du FEM a versé 26,1 millions de dollars pour aider jusqu'à 100 pays à préparer un CNB et à organiser des ateliers régionaux et sous-régionaux. En novembre 2003, il a aussi consacré 5,2 millions de dollars à la préparation de CNB dans 20 autres pays; en 2005, 2,6 millions de dollars ont été attribués à 10 autres pays. Le PNUE constitue l'unique organisme d'exécution pour les projets de CNB. Voici quels sont les principaux éléments des projets de CNB:

- préparation de cadres par le recueil de renseignements (l'inventaire), l'analyse, la consultation, la formation et la rédaction d'une ébauche de CNB, comprenant les documents juridiques, les systèmes administratifs, les procédures d'évaluation des risques et les systèmes de participation et d'information du public;
- organisation d'ateliers régionaux qui visent à mieux faire comprendre le Protocole de Cartagena et à faire connaître les conséquences pour ce qui est de l'évaluation des risques et de la prise de décisions à l'échelle nationale;
- organisation d'ateliers sous-régionaux axés sur le renforcement des capacités, les occasions internationales de collaboration, les mécanismes de mise en commun des expériences vécues en matière d'évaluation et de gestion des risques, la coordination des activités de renforcement des capacités et le réseautage destiné à mettre en commun les leçons tirées et les expériences vécues.

L'échelle de financement pour les projets de préparation de CNB entrepris dans chaque pays allait de 91 500 \$ à 220 000 \$.

La plupart des pays ont cofinancé la moitié du budget du FEM, mais il y a eu des exceptions; le cofinancement allait de 18 000 \$ à 244 000 \$. La moyenne mondiale pour la somme versée par le FEM s'élevait à 145 184 \$, et celle concernant le cofinancement se chiffrait à 74 762 \$ (52 p. 100).

3.2 Mise en œuvre de CNB

En 2001, le FEM a approuvé les projets de démonstration de 12 pays concernant la mise en œuvre de CNB (reportez-vous au Tableau 3.2). La période des projets s'étendait normalement sur trois ans, et la somme versée à chaque pays par le Fonds allait de 500 000 \$ à 1 000 000 \$.

Tableau 3.2: Pays réalisant un projet de mise en œuvre par organisme d'exécution

Organisme d'exécution	Pays réalisant un projet de mise en œuvre
PNUD	Malaisie, Mexique
PNUE	Bulgarie, Cameroun, Chine, Cuba, Kenya, Namibie, Pologne, Ouganda
Banque mondiale	Colombie, Inde

Les participants aux projets de mise en œuvre du PNUE sont tous des pays qui avaient déjà pris part à la phase pilote. Quatre d'entre eux faisaient partie de la phase de mise en œuvre de CNB, mais n'avaient pas participé à des activités antérieures de biosécurité soutenues par le FEM. Il y avait la Malaisie et le Mexique, appuyés par le PNUD, ainsi que l'Inde et la Colombie, aidées par la Banque mondiale. Ces quatre projets de mise en œuvre de CNB sont les seuls éléments des activités de biosécurité soutenues par le FEM qui n'étaient pas exécutés par le PNUE.

3.3 Renforcement des capacités en vue de la participation au BCH

En novembre 2003 et 2005, le Conseil du FEM a accordé 13,5 millions de dollars par l'entremise du PNUE pour aider 139 pays à participer au BCH du Protocole de Cartagena. Le portail central du BCH est administré par le Secrétariat de la CDB, mais les éléments nationaux doivent être créés par chaque pays. L'objectif est complémentaire à ceux du programme de biosécurité, mais il vise plus spécialement à créer des ressources humaines et techniques de base pour établir l'infrastructure qui convient au BCH, afin que les renseignements scientifiques, techniques, environnementaux et juridiques sur les OVM soient facilement accessibles et qu'une protection adéquate soit assurée pour que les OVM soient transférés, manipulés et utilisés en toute sécurité.

4. Modalités à suivre pour obtenir le soutien du FEM

4.1 Projet de préparation de CNB

Dans le premier module de la trousse d'outils du PNUE pour la préparation de CNB (phase 0 – démarrage du projet), qui a été fourni à presque tous les pays au début de leurs projets de préparation de CNB, le PNUE énonçait les grands principes et la portée desdits projets sur les plans opérationnel et administratif. En plus de garantir la sécurité et le renforcement des capacités professionnelles et institutionnelles, les principaux documents programmatiques du PNUE mettent aussi l'accent sur la nécessité de soutenir les capacités, de promouvoir la participation de toutes les parties concernées et de permettre à un pays de décider, de manière éclairée, s'il souhaite ou non importer et utiliser des OVM. La trousse prévoit la désignation d'une Agence Nationale chargée de l'Exécution comme entité juridique du gouvernement chargée d'exécuter le projet national. L'organisme national doit ensuite décider sur un coordonnateur national de projet (CNP), qui aura pour tâche de fournir des conseils et des orientations concernant la préparation du CNB. Dans les pays évalués, la taille du CNC variait grandement, car sa composition allait de 7 à plus de 25 membres. Un CNC type compte des représentants des ministères de l'Agriculture, de l'Environnement, du Commerce, des Affaires étrangères, de l'Économie, de la Planification, de la Santé, de l'Éducation, des Transports et de la Justice, et comprend divers services et institutions gouvernementaux des ministères, comme le service des douanes. De plus, un ou deux membres sont généralement issus du milieu universitaire, de l'industrie de la biotechnologie et d'ONG, comme des associations de consommateurs et d'agriculteurs; dans de rares cas, les comités comptent aussi des ONG de défense. Les CNC se sont vus confier des rôles

clés, soit faire émerger une compréhension commune de la voie suivie par le pays pour avancer, donner des conseils professionnels et d'orientation, procurer une tribune, faire sortir les données, approuver les plans de travail, assurer la circulation des renseignements et approuver divers rapports et le CNB final.

Le CNC constitue un élément essentiel de l'organisme national, et il garantit au moins un certain degré d'intervention et de ralliement à l'égard du projet de la part des principales parties concernées du pays. Il s'assure aussi que le CNB bénéficie d'un appui relativement large, surtout des ministères. Comme le montre l'analyse plus détaillée qui se trouve au chapitre 6, l'ampleur de la composition du CNC, les compétences des membres et la fréquence des réunions varient énormément.

Les CNP ont été choisis par l'organisme national d'exécution, en consultation avec le PNUE. Ils servaient souvent de pilier dans les structures complexes de la coopération et de la coordination et jouaient un rôle essentiel pour ce qui était d'assurer l'union des nombreux participants, tant du gouvernement que de l'extérieur. Ils ont joué un rôle clé dans l'exécution des projets de préparation de CNB. Ils ont souvent eu des tâches difficiles à remplir, étant donné la nouveauté, la complexité, l'échéancier et la sensibilité politique des enjeux en question, et vu les fréquentes luttes internes que menaient les divers ministères.

Le calendrier proposé pour les projets de préparation de CNB s'échelonnait sur 18 mois et comprenait trois phases de six mois chacune. Pendant la première phase, un pays devait dresser des inventaires et mener des enquêtes sur les utiliza-

tions actuelles de la biotechnologie, les lois et règlements pertinents, mais aussi les possibilités et les mécanismes de coopération et d'harmonisation des systèmes d'évaluation et de gestion des risques à l'échelle régionale ou sous-régionale, ou les deux. La deuxième consistait à effectuer d'autres analyses d'enquêtes et d'inventaires, à mettre au point des bases de données nationales ainsi qu'à planifier, à réaliser des campagnes de sensibilisation plus vastes et à faire intervenir les parties concernées, à la fois au sein et à l'extérieur des institutions gouvernementales. La dernière comprenait l'ébauche de politiques nationales, de documents juridiques, de balises et de mécanismes pour l'évaluation des risques, mais aussi la publication du rapport final sur les CNB, ainsi que d'inventaires et de lignes directrices.

L'évaluation a permis de cerner quelques faiblesses inhérentes à l'approche et à la conception du projet de préparation de CNB. Tout d'abord, le calendrier de réalisation était beaucoup trop court. Jusqu'à présent, la durée moyenne des projets a été de 28 mois. Les pays qui ont terminé le leur semblent « les plus performants », et les autres projets exigent très probablement encore plus de temps, même si la portée de l'un des principaux indicateurs a été réduite.

Dans la trousse d'outils du PNUE, on a proposé un schéma pour l'établissement de la portée et du calendrier d'un CNB (reportez-vous à la figure 4.1).

Au 31 août 2005, 45 projets de CNB avaient été réalisés, et leur durée moyenne s'établissait à 28,4 mois. D'un point de vue régional, les projets menés en Afrique ont été les plus longs à réaliser, car ils ont exigé une période de 32 mois en moyenne. Ce sont les pays d'Amérique latine et des Antilles qui ont mis le moins de temps à réaliser les leurs, soit 24 mois, mais seulement deux projets ont été achevés dans cette région.

4.2 Projets individuels de mise en œuvre de CNB

L'initiative des projets de mise en œuvre de CNB consistait en une série de 12 interventions nationales distinctes. Parmi celles-ci, huit ont été exécutées et assurées par le PNUE

comme suivi aux projets pilotes. La Banque mondiale et le PNUD ont exécuté chacun deux projets dans des pays qui n'avaient pas participé à la phase pilote, mais qui avaient acquis une certaine expérience en matière d'OVM.

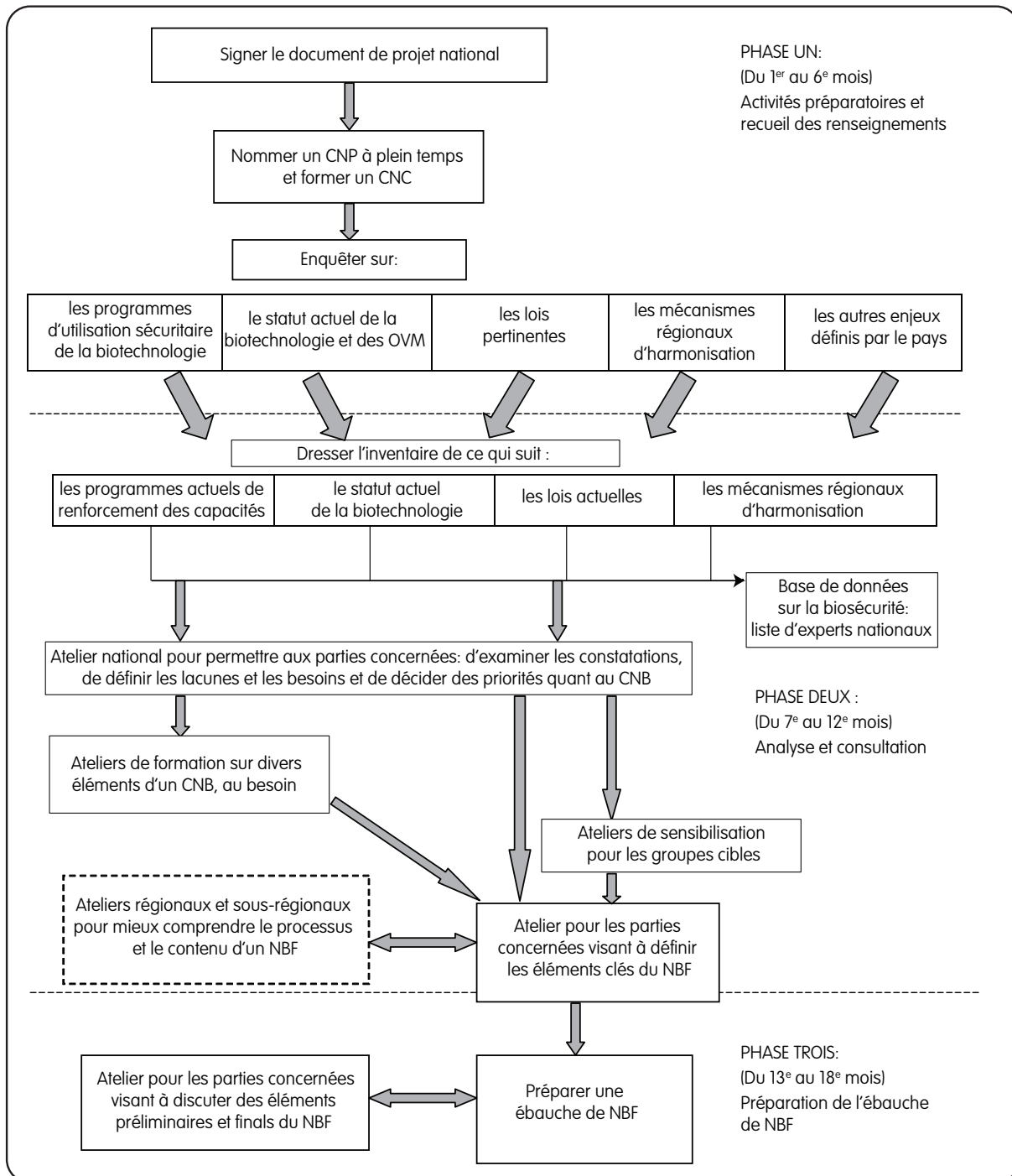
Les projets de mise en œuvre de CNB du PNUE ont bénéficié d'une aide plus directe (à la fois significative et administrative) de la part des coordonnateurs du PNUE que celle à laquelle les projets de préparation ont eu droit. Les projets du PNUD et de la Banque mondiale, autant que possible, ont été abordés très différemment. Le PNUD a limité son rôle à celui de supervision administrative dans les deux pays dont il était responsable et où un cadre était mis en œuvre. En revanche, la Banque mondiale a assuré à la fois une supervision administrative et un soutien technique, y compris l'envoi de missions d'experts au début et à mi-parcours dans le but de s'occuper des questions et des décisions importantes.

4.3 Commission de gestion

Contrairement à la commission normale de 9 p. 100 qui est fixée par le FEM, le Secrétariat du FEM en a négocié une de 3 p. 100 pour les 100 premiers pays qui allaient préparer un CNB. Cependant, en plus de cette commission, le budget du projet comprenait les salaires et les frais de déplacement de quatre coordonnateurs régionaux de programme. Autrement dit, les ressources du PNUE concernant l'exécution des projets représentaient environ 17 p. 100 du coût total, ce qui serait assez généreux dans le cas d'un projet de développement normal, mais aurait pu s'avérer insuffisant compte tenu de la nouveauté du sujet, de l'ampleur et de la portée des objectifs, du manque de consensus sur l'aspect scientifique, de la répartition géographique des projets et de la grande diversité des opinions dans les pays invités à participer, et en particulier au sein des organisations et des institutions non gouvernementales.

Au départ, chaque coordonnateur régional recruté par le PNUE était chargé de gérer et de superviser un grand nombre de projets. Chacun devait s'occuper de 39 pays, bien que des projets n'étaient pas actifs dans tous ceux-ci en même temps.

Figure 4.1: Schéma proposé pour la préparation d'un CNB



Source: PNUE.

Dans le cas des 30 autres projets de CNB, on a rétabli la commission normale de 9 p. 100.

Le Tableau 4.1 montre la somme réelle en dollars que chaque organisme d'exécution traitait, ainsi que la commission touchée pour apporter un soutien administratif et superviser le projet de chaque pays.

Tableau 4.1: Somme totale versée dans le cadre de la Stratégie initiale du FEM concernant la biosécurité

Organisme d'exécution	Total versé par le FEM (millions de dollars)	Total des frais (millions de dollars)	Commission
PNUD	2,4	0,4	16
PNUE	55,0	3,4	6 ^a
Banque mondiale	2,0	0,3	15
Total	59,4	4,1	7 ^b

Note: la commission calculée ici comprend la commission officielle de l'organisme. Dans le cas du PNUE, elle n'inclut pas les ressources supplémentaires convenues.

- De plus, le PNUE a touché une indemnité pour les quatre coordonnateurs régionaux.
- Non redressé en fonction des quatre coordonnateurs régionaux susmentionnés.

4.4 Avantages comparatifs des organismes d'exécution

Bien que le PNUE, le PNUD et la Banque mondiale exécutent tous des projets de biosécurité du FEM, c'est le premier qui, de loin, détient le plus grand portefeuille. Le PNUE s'est donné d'énormes moyens à son bureau de gestion de projet de Genève et compte deux coordonnateurs régionaux en Afrique et un coordonnateur sous-régional pour

les régions du Pacifique et de l'Amérique latine. Même s'il possède maintenant une expertise professionnelle considérable dans bien des aspects de la biosécurité, sa compétence en matière juridique à ce chapitre demeure faible. En revanche, la biosécurité représente une part mineure du portefeuille de la Banque mondiale et du PNUD, et ces deux organismes d'exécution n'ont pas acquis la même expertise que le PNUE. Certains pays participants ont signalé qu'ils trouveraient avantageux qu'un organisme d'exécution soit présent dans les pays, ce qui n'est pas le cas du PNUE, essentiellement.

La Banque mondiale souligne l'avantage qu'il détient par rapport aux autres points par son engagement important en agriculture et en recherche dans ce domaine. Concernant la présence dans les pays, même si la Banque mondiale possède un grand bureau en Inde, son personnel de Delhi est peu intervenu directement dans le projet d'application de la biosécurité ou a peu supervisé ce dernier, projet qui est géré plutôt depuis le siège de l'organisme, à Washington, D.C. En ce sens, donc, on tire relativement peu d'avantages du fait que la Banque mondiale soit présente.

Le PNUD s'est limité à un rôle où il supervise les projets du point de vue administratif et s'est appuyé sur la capacité de l'équipe du PNUE à fournir un soutien technique de fond. Il a décidé de façon centralisée de ne pas se doter d'une capacité technique aussi forte que celle du PNUE, et a opté pour un rôle modeste dans le cadre du programme de biosécurité du FEM. Par sa structure décentralisée, le PNUD est très présent dans les pays, ce dont le PNUE a profité dans certains d'entre eux.

5. Collaboration, harmonisation et coordination régionales

Le Protocole de Cartagena appuie et encourage la coopération, la coordination et l'harmonisation régionales en ce qui touche les questions de biosécurité. Ce genre d'approche est essentiel lorsqu'il s'agit d'atteindre l'objectif global du Protocole de Cartagena qui consiste à gérer les mouvements transfrontières d'OVM, surtout si bon nombre de pays ne possèdent pas les moyens techniques et financiers pour créer, doter en personnel et faire fonctionner toute la gamme des institutions et des mécanismes administratifs qui sont généralement jugés nécessaires pour respecter pleinement le Protocole.

5.1 Ateliers régionaux et sous-régionaux

Les ateliers régionaux et sous-régionaux devaient (1) représenter un moyen efficace de transmettre des connaissances à un grand nombre de participants et d'échanger avec eux des expériences; et (2) promouvoir la collaboration et l'harmonisation des documents scientifiques, juridiques et réglementaires aux niveaux régional et sous-régional, ce qui pourrait constituer un apport positif à la gestion efficace du transfert transfrontière d'OVM.

Organisation et résultats des ateliers

En tout, trois séries d'ateliers régionaux et sous-régionaux, soit 16, ont eu lieu (reportez-vous à l'encadré 5.1). Plus de 800 personnes y ont participé, et certaines ont pu assister à deux ou trois d'entre eux. Il s'agissait généralement de représentants des OEN et des CNP. Les réactions recueillies par l'équipe d'évaluation grâce à ses visites sur le terrain, ses examens de l'extérieur et ses études des CNB ont montré que presque tous les pays intervenant dans le projet ont pu participer à au moins un atelier.

La première série, de quatre ateliers régionaux, visait à présenter, de manière générale, le Protocole de Cartagena, le projet de préparation de CNB et les principaux éléments des travaux de préparation en vue d'un CNB. La deuxième, de six ateliers, a eu lieu au niveau sous-régional et visait à donner un aperçu des systèmes et des méthodes concernant l'évaluation des risques et la participation du public. Ces ateliers ont aussi favorisé l'échange de pratiques, d'expériences et de leçons entre les pays de la sous-région.

La troisième série, de six ateliers, avait pour objectif d'aider les participants à mieux comprendre les différentes solutions qui existent quant aux régimes réglementaires et aux sys-

Encadré 5.1: Ateliers régionaux et sous-régionaux

Première série (ateliers régionaux)

Nairobi, Kenya; du 16 au 19 janvier 2002
Nitra, République slovaque; du 5 au 7 février 2002
Beijing, Chine; du 4 au 8 mars 2002
Buenos Aires, Argentine; du 8 au 10 mai 2002

Deuxième série (ateliers sous-régionaux)

Windhoek, Namibie; du 12 au 15 novembre 2002
Mexico, Mexique; du 10 au 13 décembre 2002
Kuala Lumpur, Malaisie; du 21 au 24 janvier 2003
Nadi, îles Fidji; du 18 au 22 février 2003
Vilnius, Lituanie; du 27 au 30 mai 2003
Dakar, Sénégal; du 22 au 25 avril 2003

Troisième série (ateliers sous-régionaux)

Shiraz, République islamique d'Iran; du 19 au 22 octobre 2003
Santiago, Chili; du 25 au 28 novembre 2003
Antalya, Turquie; du 9 au 12 décembre 2003
Dar-es-Salaam, Tanzanie; du 9 au 12 mars 2004
Ouagadougou, Burkina Faso; du 20 au 23 avril 2004
Port of Spain, Trinité-et-Tobago; du 11 au 14 mai 2004

tèmes administratifs concernant la biosécurité, ainsi que les exigences juridiques et administratives du Protocole de Cartagena, et les possibilités de collaboration et d'harmonisation aux niveaux régional et sous-régional.

Résultats des ateliers

Les ateliers ont été perçus positivement par les participants, comme l'indiquent à la fois les évaluations post-ateliers effectuées par le PNUE et les réactions reçues par l'équipe d'évaluation. Les participants à la première série ont précisé que celle-ci avait été très utile pour ceux qui provenaient de pays où le projet de CNB n'avait pas encore commencé. Les ateliers ont permis de bien comprendre comment entreprendre le processus de préparation d'un CNB et produire un document acceptable à cet égard.

Faciliter la création de réseaux et la mise en commun des renseignements s'est avéré un autre aspect important des ateliers. Bien des participants ont répondu que ce fut le cas et ont dit que cet aspect a été l'un des principaux résultats obtenus. Les ateliers ont aussi joué un rôle important dans la sensibilisation des participants aux enjeux entourant les OVM et la biosécurité et leur compréhension de ceux-ci.

Défis de l'approche des ateliers

Malgré les réactions positives des participants, on ne sait trop si les ateliers se sont avérés le meilleur moyen de créer la coopération régionale de fond qui est exigée dans la Stratégie du FEM et dans le document sur le projet de préparation de CNB au sujet de la biosécurité. Les ressources budgétaires permettaient seulement à quelques personnes de chaque pays d'y assister. De plus, leur courte durée (de trois à quatre jours) n'a pas offert de grandes possibilités de dialogue utile sur la collaboration ou l'harmonisation régionale, ou encore l'élaboration d'approches régionales à l'application de la biosécurité. Ce n'est pas étonnant, vu les fonds disponibles pour cette activité et le fait que, dans la plupart des pays, le niveau de sensibilisation, de connaissance et de capacité était très faible.

On connaît mal dans quelle mesure le transfert de connaissances s'est produit une fois que les participants sont retournés dans leur pays respectif. La plupart du temps, au plus quatre personnes d'un pays donné pouvaient assister à un atelier. Ce faible nombre a limité les effets que celui-ci pouvait avoir au niveau national.

La conservation des capacités constituait un autre défi. Les participants qui ont acquis des connaissances quittent parfois leur poste au sein du gouvernement ou tout simplement leur pays pour aller chercher des occasions à l'étranger. Le PNUE l'a reconnu comme étant un défi constant pour le projet et a encouragé les pays à trouver des moyens de conserver leur CNP une fois le projet terminé.

5.2 Coopération régionale

Le projet de préparation de CNB devait contribuer à une interaction possible aux niveaux régional et sous-régional. En particulier, il était supposé:

- permettre d'établir les systèmes requis pour évaluer les risques et de vérifier l'évaluation et la gestion des risques, compte tenu des besoins nationaux, régionaux et sous-régionaux;
- procurer les mécanismes appropriés pour mettre en commun les évaluations scientifiques au niveau sous-régional (tout en permettant de prendre des décisions à l'échelle nationale, au besoin).

Les activités devaient être financées à raison de 15 000 \$ par pays participant au projet de préparation de CNB; on ne sait pas très bien jusqu'à quel point cette somme était réellement prévue dans les documents de sous-projet du pays. Les activités régionales ne faisaient pas partie du plan de travail des pays participant aux projets de mise en œuvre. Le PNUE avait initialement inclus cet élément dans l'établissement du plan de projet de mise en œuvre, en plus d'activités pour soutenir l'élaboration d'un programme sur les enjeux relatifs à la biosécurité. Toutefois, le Secrétariat du FEM a décidé que ces activités ne devraient pas faire partie des pro-

jets de mise en œuvre, et aucune somme n'a été prévue dans le budget pour appuyer ces aspects.

Réalisations en matière de coopération entre les pays

Les activités bilatérales ou régionales directes ont pris un certain nombre de formes dans le projet de CNB. Tous les pays adhérant à l'UE alignent leurs règlements sur les normes de l'Union; cependant, cela ne signifie pas que les pays qui n'en font pas partie collaborent et communiquent nécessairement avec les autres.

Les pays doivent relever bien des défis lorsqu'il s'agit d'aborder la coopération et la collaboration régionales sur des questions de biosécurité. Vu la nature provisoire des décisions de principe qui sont prises à l'échelle nationale à leur égard dans la grande majorité des pays examinés dans la présente analyse, le dialogue international qui a lieu sur ces mêmes questions se passe difficilement, au mieux.

Coopération par l'entremise d'organismes régionaux

La Stratégie initiale du FEM compte sur les projets de préparation de CNB pour examiner et maximiser les possibilités de coopérer par l'entremise d'organismes régionaux, pour échanger des renseignements et des leçons, mais aussi pour partager les coûts et le fardeau de chaque pays qui crée un système national opérationnel. La coopération régionale pourrait s'avérer particulièrement importante pour les régions où se trouvent des Petits États insulaires en développement (PEID), comme les Antilles et le Pacifique. Bien que beaucoup de PEID se préoccupent des effets possibles des OVM sur leur système écologique isolé et fragile, la capacité limitée des pays fait en sorte qu'il est difficile pour un seul d'entre eux d'établir et de conserver un système réglementaire national et rentable pour la biosécurité. La possibilité que les PEID et les autres pays à situation semblable garantissent l'application efficace du Protocole de Cartagena dépend de leur aptitude à s'attaquer aux lacunes en matière de main-d'œuvre et d'expertise par l'action collective et la mise en commun des capacités.

Dans les Antilles et le Pacifique, en Asie du Sud, en Asie centrale, en Asie occidentale, en Afrique occidentale, en

Afrique du Sud et en Amérique latine, des efforts considérables ont été déployés pour trouver des moyens de collaborer de manière plus régionale sous l'égide d'organismes sous-régionaux. Cependant, les initiatives ont surtout été lancées par des institutions scientifiques ou des particuliers et n'ont pratiquement pas mené à des engagements officiels de la part des pays.

5.3 Coordination avec d'autres organisations bilatérales et multilatérales

Concernant le soutien au Protocole de Cartagena, la Stratégie initiale du FEM avait pour troisième objectif de « 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 » (FEM 2000). Conformément à une demande du Comité intergouvernemental pour le Protocole de Cartagena, la première réunion de coordination a eu lieu en décembre 2000, et il y a été convenu que le Secrétariat de la CDB établirait une base de données traitant directement du renforcement des capacités en biosécurité, base qui est terminée et qui figure dans le BCH. Des organismes fournissant des projets de renforcement des capacités et du soutien à cet égard ont transmis des renseignements, et environ 50 pays ont soumis des données sur leurs besoins dans ce domaine.

En 2004 et 2005, le Secrétariat de la CDB a aussi organisé deux réunions de coordination pour les gouvernements et les organismes qui mettent en œuvre ou qui financent des activités de renforcement de la biosécurité. Lors de ces réunions, on a traité de procédures opérationnelles et de lignes directrices pour la coordination d'activités de biosécurité, lesquelles ont été approuvées par la suite à la deuxième 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 (CdP-RdP). D'autres réunions de coordination doivent avoir lieu au besoin, au moins une fois l'an. En préparation pour la prochaine et la CdP-RdP 3,

le Secrétariat de la CDB procédera à un examen exhaustif et possiblement à une révision du plan d'action en vue du renforcement des capacités.

Une étude permanente menée par l'Université des Nations Unies avait permis d'établir que depuis 1999, les sommes consacrées aux projets de biosécurité dans les pays en développement et dans ceux dont l'économie est en transition se sont élevées à environ 157 millions de dollars. Les fonds versés par le FEM et les sommes affectées conjointement par les gouvernements en représentaient à peu près 55 p. 100. Environ 16 organisations multilatérales et bilatérales avaient fourni le reste.

Les exigences de la Stratégie du FEM concernant la coordination et la collaboration avec d'autres projets multilatéraux et bilatéraux sont importantes, car, en leur absence, on risquerait de faire valoir des priorités infranationales concurrentes ou de créer de la confusion ou un malentendu, ou les deux, en ce qui touche les rôles relatifs des divers projets dans le cadre de la stratégie nationale. Dans ce contexte, la coordination et la collaboration signifient plus qu'une simple mise en commun des renseignements sur les activités de chacun quant aux projets. Le FEM n'a pas encore joué un rôle actif pour ce qui de promouvoir la collaboration et la coopération avec d'autres organismes aidant à l'application du Protocole.

5.4 Conclusions

Les ateliers régionaux et sous-régionaux ont procuré aux participants de précieuses occasions d'échanger des renseignements et de réseauter de manière informelle. Afin d'atteindre le niveau d'activité exigé dans la Stratégie du FEM et le document sur les projets de préparation de CNB, les efforts visant à faciliter, à l'échelle nationale, la collaboration et l'harmonisation bilatérales ou multilatérales entre les

institutions et les hauts fonctionnaires exigeront un investissement à bien plus long terme et plus exigeant en termes de ressources.

Les limites des ateliers régionaux étaient déjà reconnues en 2003 dans l'évaluation de mi-parcours du projet de préparation de CNB, selon laquelle les fonds et les événements programmés ne suffisent pas à répondre à la forte demande, et peut-être, à garantir la coopération sous-régionale, et, à plus forte raison, à fournir une formation en profondeur.

Les diverses sous-régions sont à des stades différents de développement en ce qui concerne la collaboration et la coopération régionales, et elles ont peut-être besoin de différents types d'aide pour créer des mécanismes régionaux efficaces. Bien que certains types uniformes de soutien technique ou autre pourraient être fournis à toutes les régions, une approche uniforme à la coopération, la collaboration et l'harmonisation régionales n'est pas susceptible de constituer un moyen efficace d'avancer pour toutes les régions. Les activités de renforcement des capacités, comme les ateliers régionaux, sont surtout efficaces lorsqu'elles sont destinées à un groupe de parties concernées où les niveaux de capacité et les compétences techniques sont semblables.

Même si certaines activités régionales relatives à la biosécurité sont en cours, on pourrait réaliser bien plus de progrès à ce chapitre plus tard. Un certain nombre d'organisations et d'ententes multipays pourraient jouer des rôles importants pour ce qui est de favoriser des activités régionales. De plus, d'importantes synergies peuvent être obtenues par l'intégration directe de mesures de biosécurité à des programmes naissants de promotion de la recherche en biotechnologie.

La coordination des donateurs à l'échelle mondiale s'est avérée assez faible; les objectifs de la Stratégie du FEM à cet égard n'ont pas été atteints.

6. Sensibilisation et participation du public et des parties concernées

6.1 Sensibilisation et participation du public

Dans pratiquement tous les pays visités (et dans la plupart des ébauches de rapport sur les CNB), on a mentionné qu'il fallait constamment sensibiliser le public aux questions de biosécurité. Dans bien des cas, le manque de sensibilisation s'étendait aux parlementaires, aux représentants de gouvernement compétents et aux universitaires.

Divers points de vue ont été exprimés sur le genre de sensibilisation requis. Bien des CNP et des membres de CNC ont indiqué simplement la nécessité d'une meilleure sensibilisation du milieu politique et d'une prise de conscience accrue du public face aux questions relatives aux OVM. D'autres ont laissé entendre qu'il fallait faire reconnaître la situation aux consommateurs. Dans d'autres cas encore, on a souligné le besoin de faire connaître l'avis de divers groupes d'intérêt, qui mettent en garde les divers secteurs contre les dangers potentiels que présenteraient, selon eux, les OVM ou qui cherchent à mieux leur faire comprendre les avantages de ces organismes.

Presque tous les projets ont donné lieu à des ateliers, qui représentent souvent un grand nombre de jours-personnes vu les ressources très limitées qui sont disponibles (environ 15 000 \$ par projet). La plupart de ces ateliers de sensibilisation du public étaient ouverts aux représentants de gouvernement, aux groupes d'intérêt spéciaux et au grand public. Dans une majorité de sous-projets nationaux, les ateliers se sont tenus dans la capitale; plusieurs pays se sont aussi efforcés de tendre la main à tout le moins aux principaux centres provinciaux. Pour bien des projets, on a également

préparé des documents vidéo et audio et des trousseaux de formation et pris d'autres mesures de sensibilisation.

Pour que le public participe efficacement, il faut qu'il ait accès aux renseignements, que les autorités et les organismes prennent leurs décisions avec transparence et que le public prenne directement part aux décisions. La participation du public se distingue de la plupart des nombreuses exigences spécifiques du Protocole par le fait qu'il s'agit aussi d'un objectif distinct du projet de préparation de CNB. La Stratégie du FEM mentionne cette exigence en soulignant que l'on s'attend à ce que les projets améliorent la participation du public sur les questions en cause dans la mise en liberté d'organismes vivants modifiés, afin de favoriser un débat éclairé et de s'assurer que si un usage quelconque de la biotechnologie moderne est permis, cela se fait de manière ouverte et transparente (FEM 2000, par. 17(v)).

Les projets de préparation de CNB englobent deux manières principales de faire participer le public, soit en le faisant travailler aux sous-projets nationaux comme tels, soit par les dispositions et les procédures faisant que l'exigence énoncée dans le Protocole de Cartagena sur son intervention est respectée.

En examinant les deux aspects de la participation pendant les entrevues réalisées dans les pays, l'équipe d'évaluation a découvert que les objectifs de cette participation n'étaient que partiellement atteints (reportez-vous au Tableau 6.1).

Tableau 6.1: Degré de participation du public

Participation	Degré de participation du public		
	Élevé	Moyen	Faible
Projets de préparation (12)	2	5	5
Projets de mise en œuvre (6)	1	3	2

Bien qu'une écrasante majorité de pays se soit conformée aux exigences des projets (créer un CNC, tenir des ateliers de fond, chercher à obtenir des commentaires sur des documents pertinents), le véritable « impact sur la participation » de ces éléments structureaux a été inférieur à ce que les concepteurs de projet auraient pu s'attendre. Le manque de représentation appropriée des parties concernées au sein du CNC (ou du comité directeur des projets de mise en œuvre) et les pratiques systématiques limitant la participation des parties concernées à certaines activités ont nui à celle du public.

6.2 Participation des parties concernées au sein des CNC

L'une des principales tâches du CNC consiste à représenter les principales parties concernées gouvernementales et non gouvernementales et à s'assurer que les rapports sur les CNCB et les autres documents, y compris les lois, reflètent l'apport de tous les secteurs de l'État et des parties concernées non gouvernementales.

L'évaluation a permis d'examiner la composition des CNC et de donner une cote générale selon le respect des éléments de représentation prévus, en portant particulièrement attention à l'inclusion des ministères et des groupes d'intérêt non gouvernementaux compétents. Le Tableau 6.2 résume les données recueillies. La plupart des cotes sont soit élevées, soit faibles, et quelques-unes sont moyennes. Dans la plupart des cas, la représentation s'est avérée bien équilibrée; dans quelques cas spécialement fructueux, les processus dynamiques de participation des parties concernées ont évolué en réalité grâce au CNC.

D'énormes écarts ont été relevés dans les projets de mise en œuvre gérés par la Banque mondiale et le PNUD.

L'inclusion, dans certains pays, d'un nombre moindre de ministères au sein du CNC indiquerait peut-être un manque de capacités adéquates. Cependant, l'apparente absence, dans certains cas, de représentation de la part des ministères de la Santé, de l'Agriculture, et du Commerce

Tableau 6.2: Inclusivité des CNC

Représentation au sein du CNC	Inclusivité des CNC		
	Élevée	Moyenne	Faible
<i>Examens sur le terrain</i>			
Projets de préparation (7)	3	0	4
Projets de mise en œuvre (2)	1	0	1
<i>Examens de l'extérieur</i>			
Projets de préparation (5)	2	3	0
Projets de mise en œuvre (2)	0	0	2
	Bonne		Mauvaise
Examens documentaires (projets de préparation seulement)	13		13

Note: ces résultats comprennent uniquement les projets mis en œuvre par le PNUE qui ont été examinés dans le cadre de la présente évaluation.

est curieuse. Dans certains pays, il est peut-être idéaliste de s'attendre à ce que tous les ministères concernés collaborent de manière très efficace. Les ministères se disputent souvent les ressources, et la coopération ne fait pas nécessairement partie de leurs priorités. Faire intervenir la société civile risque aussi de nuire au consensus; dans certains cas, les ONG reconnues pour leurs positions ont été exclues du processus.

Dans le cadre de l'évaluation, on a tenu compte des résultats réels du projet en ce qui concerne la participation à la gouvernance formelle en matière de biosécurité. L'équipe a constaté qu'environ les trois quarts (28) des CNCB terminés qui avaient été examinés (38) comprenaient des exigences de participation complète du public; plusieurs autres incluaient des mesures précises qui permettaient de résoudre une partie du problème.

6.3 Conclusions

Les résultats des projets par rapport aux mandats de sensibilisation et de participation du public se sont avérés mitigés, car peu de pays ont obtenu une cote élevée à ce chapitre, tant du point de vue des activités entourant le projet que de l'élaboration de mécanismes de participation pour l'application d'une loi sur la biosécurité.

Étant donné les faibles sommes pouvant être investies dans des activités de sensibilisation du public, et les grands besoins des pays, le rendement sur cet aspect risque d'être limité. En ce qui touche la sensibilisation et la participation du public, les projets de préparation auraient pu être mieux adaptés aux besoins des pays.

Les processus de coopération multilatéraux sur un sujet

aussi controversé que la biosécurité ont parfois été ardues. Néanmoins, le solide engagement qui est manifesté sur la question dans le Protocole et par le FEM semble avoir fait mieux reconnaître son importance. Il y a lieu de mentionner que dans la plupart des rapports terminés sur les CNB, on va plus loin en institutionnalisant et en proposant des mesures précises de mise en œuvre.

7. Création de capacités au chapitre de l'évaluation et de la gestion des risques

Le renforcement des capacités est l'un des principaux éléments qui devraient favoriser une application efficace et efficiente du Protocole de Cartagena dans les pays en développement et dans ceux dont l'économie est en transition. Lorsqu'il s'agit d'une question complexe comme la biosécurité, il faut intervenir le transfert de savoir-faire et la prestation d'une formation sur les sciences relatives à la sécurité en biotechnologie et sur l'emploi des techniques d'évaluation et de gestion des risques.

Dans les projets de préparation et de mise en œuvre de CNB, les diverses tâches de renforcement des capacités sont remplies différemment:

- les projets de préparation de CNB étaient destinés à relever les lacunes au niveau des capacités, en ce qui concerne l'ébauche de documents juridiques, de systèmes administratifs, de procédures d'évaluation des risques et de systèmes de participation du public; tous les pays où un CNB était préparé et que l'équipe d'évaluation a visités ont accordé une cote allant de moyenne à faible au soutien manifesté par le FEM par rapport à l'évaluation des capacités; la cote était plus élevée pour le soutien au renforcement réel des capacités;
- dans le cas des projets de mise en œuvre de CNB, on présumait qu'une certaine capacité de base était déjà présente; de plus, le renforcement de domaines précis de la capacité humaine se faisait de manière plus sélective; il en était de même pour l'établissement de l'infrastructure requise en termes de laboratoires et de bases de données pour la participation au BCH.

7.1 Évaluation des risques dans les projets de préparation de CNB

Au stade de la préparation de CNB, les sous-projets nationaux ne devaient pas être axés sur la prestation d'une formation technique détaillée au sujet de l'évaluation et de la gestion des risques, car ce serait une priorité pendant la phase de mise en œuvre suivante. De même, pour bien des projets en phase de préparation, on n'était pas encore prêt à élaborer des lignes directrices et des procédures précises concernant l'évaluation des risques et à les adopter, car il fallait d'abord terminer la principale loi sur la biosécurité. Quelques pays ont effectivement entrepris cette élaboration, et tous ont semblé en discuter. D'après les réactions exprimées par le personnel affecté au projet dans les pays visités ou ayant fait l'objet d'entrevues par téléphone, il semble que le projet n'a pas vraiment permis de fournir des exemples d'évaluation et de gestion des risques, même si certains pays s'y étaient attendus.

La plupart des pays ont songé à former un comité national de l'évaluation des risques. Dans presque tous les pays, le mécanisme d'évaluation des risques prend la forme d'un comité d'experts, comme un comité national et multilatéral de la biosécurité, parfois accompagné de sous-comités plus techniques chargés d'examen spécifiques à des produits.

La création de comités nationaux de la biosécurité dans les pays où les bases de référence sont faibles devrait s'avérer difficile, tant du point de vue de la dotation en personnel que du financement. Il semble que dans les projets de préparation de CNB, l'on n'ait pas songé à des solutions de

rechange à cette approche. Le soutien du FEM au projet de création ne visait pas à renforcer la capacité à entreprendre par la suite la mise en œuvre de systèmes d'évaluation des risques.

Jusqu'à présent, lorsqu'ils sont mis en œuvre par l'entremise des CNB, presque tous les systèmes nationaux d'évaluation et de gestion des risques exigent la création ou la restructuration de comités d'experts. L'analyse de l'inventaire national concernant le degré de capacité en matière d'évaluation des risques et l'endroit où cette capacité existe (ce qui varie énormément d'un pays à l'autre) aurait dû logiquement constituer l'un des ingrédients principaux pour la mise en valeur de cet élément des CNB.

Le projet exige aussi du réseautage; il a fallu notamment pour cela dresser une liste d'experts. Cette tâche a été entreprise dans le cadre de 17 (50 p. 100) des 34 projets où cet aspect des CNB avait été terminé, bien que l'analyse de ces listes montre que celles-ci n'ont pas toujours été élaborées systématiquement ou fait l'objet de critères d'évaluation ou d'un examen par les pairs.

7.2 Évaluation des risques dans les projets de mise en œuvre de CNB

L'évaluation montre qu'au moins l'Inde, le Mexique, Cuba et la Chine possèdent d'énormes capacités techniques en biotechnologie et en biosécurité et ont vécu l'introduction d'OVM à la fois dans des essais expérimentaux sur le terrain et dans des contextes agricoles plus généraux. La Colombie, la Bulgarie, la Pologne et le Kenya ont aussi acquis de l'expérience à ce chapitre, mais ce n'a pas encore été le cas pour l'Ouganda, le Cameroun et la Namibie. Dans le cas des pays ayant acquis peu d'expérience, les systèmes créés dans le cadre du projet pour l'évaluation et la gestion des risques doivent encore être mis en pratique et testés par des applications réelles.

7.3 Renforcement des capacités en gestion des risques

Plusieurs aspects de l'évaluation ont fait ressortir une question importante, soit l'intégration de la gestion des risques relatifs à la biosécurité à d'autres mesures de gestion des risques touchant l'introduction de cultures et d'autres variétés de plantes, mais aussi celle d'espèces animales. Bien avant que la question des OVM ne prédomine, l'introduction commerciale d'espèces créées de manière conventionnelle (hybrides, croisées) et d'espèces naturelles étrangères (espèces envahissantes étrangères) a placé les questions d'agriculture commerciale et de sécurité alimentaire dans le domaine des risques potentiels pour la santé environnementale, la conservation des espèces et la santé humaine. Les projets de biosécurité étaient rarement associés à d'autres ententes ou documents internationaux de la FAO, de l'OMS ou de la CDB qui concernaient ces questions. Même si bien des pays qui préparent un CNB ont découvert comment les systèmes administratifs et de prise de décisions fonctionneraient dans lesdits cadres nationaux, les plans n'ont pas été appliqués dans les pays à faible base de référence.

Pour la plupart des pays, les questions internes concernant la désignation d'autorités nationales compétentes et la coordination de celles-ci par la suite restent encore à régler de manière satisfaisante.

7.4 Conclusions

La sélection finale d'organismes nationaux responsables de la biosécurité demeure une question de débat politique dans bien des pays. Le principal conflit relevé au moment de la mise en œuvre d'un CNB se situe au niveau de la coordination des tâches administratives et des compétences des institutions concernées. La plupart des pays qui préparent un CNB ont seulement organisé des cours d'introduction généraux sur l'évaluation et la gestion des risques. Pour la

plupart des projets de mise en œuvre de CNB, on a prévu une semaine de formation intensive sur l'évaluation des risques. Peu d'efforts semblent avoir été consacrés à la création de capacités correspondantes en matière d'administration, d'inspection, d'exécution ou de surveillance. Certains scientifiques, tant dans le secteur public que privé, ont entrepris une longue formation pratique et approfondie sur l'évaluation des risques et la prise de décisions; cela pourra peut-être servir à créer une capacité durable à l'intérieur des organismes réglementaires et des comités d'experts. Bien des pays requièrent plus de temps pour prendre des décisions sur les lignes directrices en matière d'évaluation des risques et former de manière plus approfondie le personnel qui sera chargé de ces tâches.

Bien que la mise en œuvre synergique nationale d'ententes internationales soit généralement perçue comme un objectif de plus en plus important, la pratique s'est avérée difficile pour bon nombre de pays, en particulier lorsque lesdites ententes influent sur le commerce ou ne sont pas acceptées par tous leurs partenaires commerciaux des pays prenant les dispositions qui en découlent. Dans le contexte de la biosécurité, cependant, les énormes sommes requises pour créer l'expertise, la capacité physique et les institutions portent à croire qu'il sera important de songer à des possibilités concernant l'intégration aux procédures de gestion des risques où des mécanismes de contrôle essentiellement identiques sont reliés à d'autres ententes internationales dans le cadre de la FAO, de l'OMS et de la CDB.

8. Politique sur la biosécurité et élaboration de règlements

Le Protocole de Cartagena est généralement neutre à propos de l'introduction d'OVM. Autrement dit, il ne l'encourage pas plus qu'il ne s'y oppose. Il est plutôt destiné à faire en sorte que le public soit davantage convaincu que les introductions proposées et les produits commercialisés sont sécuritaires, et donne aussi aux sociétés publiques et privées qui participent à l'industrie ou aux marchés des OVM, ainsi qu'aux agriculteurs qui utilisent ces organismes, un droit reconnu par la loi et précieux du point de vue commercial, soit la permission légale d'importer, d'introduire, de transporter ou d'élaborer des OVM. En choisissant un mécanisme de permis comme méthode principale pour assurer et autoriser la biosécurité, les négociateurs du Protocole s'attendaient à fournir une base propice à une loi commerciale solide en la matière. Cette base ne peut être créée, cependant, que lorsque le système de permis qui en découle procure une « certitude juridique ».

Ainsi, le Protocole exige des parties qu'elles adoptent un certain nombre de dispositions plus précises que celles qui se trouvent normalement dans les documents internationaux. Bien qu'elles tentent de régler leurs préoccupations concernant les lois en matière de biosécurité de manière exhaustive, les parties peuvent adopter une série plus limitée de mesures provisoires pour répondre à leurs besoins immédiats.

L'équipe d'évaluation a étudié 38 ébauches de rapport sur les CNB qui ont été préparées dans le cadre du projet de préparation de CNB. Tout cela a permis de produire à tout le moins quelques ébauches de loi. L'évaluation portait sur deux facteurs : la qualité ou l'acceptabilité de la loi élaborée et l'état de préparation du pays à s'engager dans un processus

législatif touchant les enjeux en question. Le présent rapport tient compte des résultats de l'évaluation et les décrit en prenant en considération plusieurs indicateurs de l'efficacité et de la qualité du processus et de ses résultats.

8.1 Indicateurs pour évaluer les politiques et règlements produits

Afin d'évaluer l'application de lois à l'échelle nationale, il a fallu définir un ensemble d'indicateurs qui pouvaient servir de base pour analyser si certains résultats législatifs des sous-projets procurent des ébauches de loi qui sont pertinentes, impartiales, professionnellement adéquates et conformes au Protocole de Cartagena. Ainsi, on a défini les quatre indicateurs qui suivent.

Indicateur a: L'ébauche de loi est conforme au Protocole de Cartagena et suffisante selon ses termes

La présente analyse a été effectuée par l'examen documentaire de 38 rapports sur les CNB, qui consistait à analyser l'inclusion et l'intégralité d'exigences et de dispositions spécifiques prescrites dans le Protocole. Il y a lieu de noter que certains rapports n'abordaient pas tous les enjeux. En fait, ceux-ci étaient tout à fait absents de 13 p. 100 d'entre eux. Il est impossible d'établir avec certitude le sens de ces omissions. Dans certains cas, il se peut qu'elles concernent un domaine qui n'avait pas été étudié dans le cadre du projet, car il en était déjà question dans la loi générale du pays; cependant, vu l'absence de toute référence, on ne sait pas très bien si les coordonnateurs de sous-projet ou régionaux, ou les deux, ont étudié le problème.

Les exigences les plus élémentaires du Protocole, soit les systèmes de prise de décisions pour les décisions concernant l'introduction régulière et, le cas échéant, celles qui touchent l'alimentation humaine ou animale ou à être transformés, figurent généralement dans tous les résultats législatifs examinés, que ce soit dans les nouveaux projets de loi ou dans les lois existantes décrites dans les rapports sur les CNB comme étant déjà conformes au Protocole. En général, le libellé des nouvelles ébauches de loi renferme aussi les exigences relatives à un processus d'entente éclairée préalable, y compris des procédures d'évaluation des risques et des organismes consultatifs en matière scientifique.

Quelques questions ont été plus souvent omises de l'ébauche de loi. Par exemple, moins de 40 p. 100 des ébauches de CNB examinées prévoient ou proposent des mesures pour « prévenir et réprimer... les mouvements transfrontières d'organismes vivants modifiés contrevenant aux mesures nationales qu'elle a prises pour appliquer le présent Protocole » (article 25.1), et seulement 45 p. 100 abordent les mouvements transfrontières non intentionnels (article 17).

Indicateur b: La loi répond aux besoins nationaux

La réponse au besoin national est une question très large. La présente évaluation consistait à examiner spécifiquement les aspects qui suivent, lesquels peuvent indiquer que le besoin national est comblé:

1. l'inclusion ou l'exclusion de procédés distincts pour l'alimentation humaine ou animale ou à être transformés;
2. le choix entre l'adoption d'un seul nouveau cadre législatif et l'approche plus concentrée qui consiste à modifier et à intégrer la loi actuelle.

Élément b-1: Alimentation humaine ou animale ou à être transformés. Dans les pays à faible base de référence, un élément du besoin national concerne les questions de l'alimentation humaine ou animale ou à être transformés. Il se peut qu'il faille s'y attacher au début de chaque projet, compte tenu de la grande importance accordée aux questions d'alimentation et de subsistance dans les pays visés, et parce que, dans l'immédiat, ces mêmes pays se serviront

de la loi pour importer des aliments, souvent sous la forme d'envois de soutien. Ce point a été évalué par un examen plus approfondi des rapports terminés sur les CNB dans une seule zone sous-régionale, soit l'Afrique (14 pays). Dix (71 p. 100) des pays d'Afrique dont la loi a été spécifiquement étudiée étaient effectivement dotés d'un processus décisionnel spécial et simplifié pour l'alimentation humaine ou animale ou à être transformés, alors que quatre n'en avaient pas. Lorsque aucune disposition n'était prévue pour l'alimentation humaine ou animale ou à être transformés dans les CNB examinés, cette omission n'était comblée par aucune des autres dispositions.

Élément b-2: Nouvelle loi ou nouvelle révision. La pratique consistant à « remplacer » les lois actuelles (soit en prévoyant génériquement que la loi actuelle a préséance sur toutes les autres dispositions, soit en établissant que, génériquement, elle ne l'emporte sur aucune autre) a été constatée dans une certaine mesure dans 9 des 17 lois examinées. Cependant, il se peut qu'elle soit plus courante, car dans 12 cas sur 17, on avait créé un cadre entier sans définir précisément la mesure dans laquelle une autre loi pourrait s'appliquer ou y être contraire.

Indicateur c: La loi est légalement valide et professionnellement adéquate

Dans la moitié (neuf) des pays visités ou ayant fait l'objet d'entrevues, les personnes interrogées à l'échelle nationale et les membres de l'équipe d'évaluation qui effectuaient l'examen national ont signalé que les procédures et les processus législatifs nationaux étaient parfaitement suffisants. De même, l'examen technique d'un groupe distinct de rapports sur les CNB préparés par 17 pays a aussi révélé que neuf d'entre eux avaient globalement été jugés suffisants du point de vue des principales exigences juridiques.

Des incohérences fonctionnelles étaient apparentes dans les documents législatifs de huit pays (47 p. 100 de l'échantillon). Toutefois, la plupart d'entre elles pouvaient être atténuées assez facilement par une révision technique de l'ébauche ou, si le document avait déjà été adopté, par une interprétation de la loi et une rédaction corrective au moment de l'application des règlements.

Aucune omission de disposition exécutoire (erreurs qui suffiraient à rendre la loi sans effet) n'a été relevée dans les documents examinés.

Indicateur d: La loi serait pratiquement applicable

Afin d'évaluer cet indicateur, on a recueilli des renseignements pendant les visites sur le terrain et les examens par téléphone concernant les capacités de base des fonctionnaires et des autres personnes-ressources dans 17 pays. Dans 62 p. 100 de ceux-ci, l'équipement et les moyens scientifiques sont suffisamment limités pour restreindre gravement l'aptitude du pays à doter en personnel les organismes scientifiques importants ou à s'engager dans certains types d'activités de gestion des risques. Lorsque la principale attente du pays concerne les importations de nourriture, ou que l'élaboration d'OVM est improbable à court terme, il se peut qu'un loi simplifiée, axée sur les dispositions les plus essentielles, soit plus appropriée. Les nouvelles ébauches de lois-cadres et les nouveaux projets de loi créés dans le cadre de projets exigent toujours la formation de tout un comité consultatif scientifique, la mise en place de nouvelles institutions et l'établissement de nouveaux mandats.

Dans les pays participant où l'on ne s'attendait qu'à peu d'activités entourant les OVM, un système élaboré risque aussi de poser un problème d'applicabilité à plus long terme (capacité continue). Lors des entrevues menées avec le personnel du PNUE, on a noté que deux pays qui réalisaient un projet de mise en œuvre et qui avaient élaboré un cadre exhaustif pour la biosécurité n'avaient encore reçu aucune demande à traiter.

8.2. Conclusions

En vertu du Protocole de Cartagena, la loi nationale a pour objectif de créer un système de permis précieux sur le

plan commercial qui évoque la certitude juridique chez les demandeurs et les détenteurs de permis. Les projets du FEM visaient à faciliter le processus du point de vue technique et juridique, de permettre aux pays d'appliquer des principes et des obligations en matière de biosécurité d'une manière efficace qui ne limite indûment l'activité relative aux OVM ni ne permet de passer à l'action sans qu'un examen minutieux et adéquat n'ait été effectué et que les risques n'aient été analysés par des personnes compétentes. L'élaboration d'une loi insuffisante, imparfaite, invalide ou douteuse peut s'avérer problématique si ladite loi donne l'impression non justifiée que le système est rigoureux et peut créer une certitude juridique.

Dans l'ensemble, le processus d'élaboration d'une loi dans les sous-projets nationaux, et la fourniture d'un soutien technique à cet égard ont, selon les observations, donné des résultats variables. Dans les pays à base de référence élevée, qui avaient suffisamment d'expérience en matière juridique et législative au chapitre de la biosécurité et avaient déjà élaboré des lois, les projets ont semblé procurer une tribune pour discuter davantage et apporter des faits nouveaux. Lorsque la référence de base était inférieure, cependant, les pays à qui il fallait des conseils et de l'aide juridiques plus spécifiques voyaient leurs besoins moins comblés.

Le rendement du projet par rapport à l'élaboration de lois ou de politiques dans les pays en question était inexorablement lié aux questions de renforcement des capacités, d'examen par les pairs et de création, d'examen et d'utilisation des processus d'inventaire, décrits ailleurs dans le présent rapport. Les conclusions de l'équipe sur ces points appuient, dans une certaine mesure, les résultats des grandes analyses législatives. Reposant sur quatre indicateurs principaux, ces dernières analyses révèlent des résultats variables et permettent de constater que dans les pays à base de référence inférieure, l'issue est moins positive.

9. Bases de données et renseignements: le Centre d'échange pour la prévention des risques biotechnologiques

Le recueil, le rassemblement, l'analyse et la mise en commun des renseignements sont des éléments importants du Protocole de Cartagena et représentent des mécanismes primordiaux pour l'atteinte de ses objectifs. Grâce au Centre d'échange pour la prévention des risques biotechnologiques (BCH), le Protocole peut constituer une source de documents officiels sur des décisions et des expériences nationales. Ces renseignements sont particulièrement essentiels pour les pays en développement qui ne peuvent pleinement produire tous les renseignements pertinents ou évaluer eux-mêmes chaque variété, ou les deux. De plus, le BCH est destiné à jouer d'autres rôles concernant la mise en commun des renseignements internationaux, la participation à l'interne et la sensibilisation du public. Il revêt aussi de l'importance pour ce qui est de conserver une mémoire nationale des règlements, autre clé pour garantir que les mécanismes principaux du CNB fonctionnent de façon durable.

Chaque partie doit fournir une série de renseignements très précis selon un format compatible avec le programme et spécifié par le bureau du Secrétariat du Protocole affecté au BCH. Afin de réduire au minimum la nécessité d'une formation intensive et technique sur les bases de données, le Secrétariat a préparé un système modulaire pour entrer les renseignements dans une base de données compatible avec le BCH, laquelle peut être modifiée dans le cas des pays ayant peu de capacités à utiliser la communication électronique ou la saisie de données.

L'évaluation comprenait des examens sur le terrain ou documentaires sur les réalisations de 53 pays relativement au BCH. Parmi ceux-ci, 12 avaient créé, dans au moins une des trois

langues officielles du FEM (l'anglais, l'espagnol et le français), un site Web national sur la biosécurité. Bien que de tels sites ne soient pas requis dans le cadre du Protocole, ils constituent un autre élément clé des systèmes nationaux d'information et peuvent peut-être représenter un apport majeur aux efforts déployés pour toucher le public et le faire participer.

9.1 La mise en commun des renseignements et le BCH

Le document sur le projet de préparation de CNB comprend un versement indicatif de 15 000 \$ par pays pour le financement des bases de données et de la technologie de l'information. Les 12 projets de mise en oeuvre de CNB avaient des objectifs supérieurs du point de vue de la création et de l'utilisation de bases de données électroniques, de la mise en commun des renseignements par les parties concernées et le grand public, de l'accès à un portail central amélioré et plus sûr et du recours à ce dernier. Grâce au financement accordé par le FEM et aux sommes consacrées conjointement par les pays, chacun de ceux-ci disposait de plus de 100 000 \$ à cette fin.

Dans les pays qui préparent un CNB, la demande perçue concernant des moyens plus poussés en matière de communications électroniques augmente, abstraction faite de l'affectation initiale. En 2003 et 2005, le Conseil du FEM a consacré 13,5 millions de dollars à la mise en valeur du BCH dans 139 pays.

L'équipe d'évaluation a analysé la quantité de données que les 53 pays examinés ont inscrites au BCH. Parmi ces pays,

39 avaient terminé leur projet de préparation d'un CNB, 6 non, et 8 mettaient en œuvre un CNB.

Le nombre de contributions effectuées par les 53 pays figure au Tableau 9.1. Les données inscrites ont été comparées au nombre total d'entrées auxquelles les 189 pays potentiellement contributeurs ont procédé dans le BCH (groupe témoin – reportez-vous aux notes complémentaires qui figurent sous le tableau 9.1).

Les données portent à croire que ni aucun des 53 pays qui ont reçu de l'aide du FEM dans le cadre du Protocole de Cartagena, ni le groupe témoin n'a inscrit toutes les données requises. Le faible degré d'inscription vaut autant pour les pays soutenus par le FEM que pour les autres. Cela donne à penser que la conformité aux inscriptions requises dans le BCH, dans le cadre du Protocole, exige peut-être plus que le versement de fonds supplémentaires aux fins d'élaboration de l'information.

L'équipe du projet de préparation du PNUE signale que d'autres progrès à cet égard, y compris la création de BCH régionaux (soit des nœuds régionaux, tel qu'indiqué précédemment, soit des sites Web régionaux répondant aux exi-

gences techniques du BCH) sont en cours et seront inscrits et rendus accessibles bientôt.

9.2 Conclusions

À ce jour, les obligations concernant l'information et la mise en commun des données en vertu du Protocole n'ont pas encore été suffisamment abordées, ni en général par l'ensemble des parties au Protocole de Cartagena, ni dans les travaux entrepris dans le cadre des projets, pour que le BCH puisse fonctionner.

Bien qu'ils ne répondent pas complètement aux nombreux besoins fonctionnels du BCH, les sites Web nationaux démontrent que des progrès ont été réalisés au chapitre de la collecte de certaines données pertinentes. S'ils sont enregistrés selon un format précis, ces sites pourront permettre au Secrétariat du Protocole de télécharger des renseignements dans le nœud central du BCH. D'après une évaluation externes desdits sites, et si l'on se fie au fait que les données qui en sont issues n'ont pas été saisies dans le BCH, il semble que les sites Web créés dans le cadre de sous-projets ne permettent toujours pas au BCH de les utiliser directement, comme le précisent les exigences.

Tableau 9.1: Éléments d'information dans le BCH (au 28 août 2005)

Pays	Liste d'experts ^a	Loi	Évaluations des risques	Décisions d'introduction	Décisions relatives à l'alimentation humaine ou animale ou à être transformés ^b	Autres décisions ^c
Nombre total de pays qui entrent des données (pour les 53 pays examinées)	31	27	-	-	5	3
Nombre total de pays (parties, signataires et non parties) qui fournissent des documents ^d	74	61	4	-	13	9

- Les listes d'experts ne sont pas approuvées de manière centrale. Certains des pays qui, d'après l'examen, possèdent très peu de capacités techniques ont inscrit des dizaines d'experts; et d'autres (comme l'Inde et la Malaisie), dont la capacité est extrêmement élevée, ne comptent aucune liste dans le BCH.
- Les cinq pays évalués qui ont déjà inscrit des décisions sont le Mexique (35 décisions en vertu de l'article 11), l'Argentine (8), le Lesotho (1), la République tchèque (3) et la Corée (33). Le fait que d'autres pays évalués n'aient pas inscrit de décisions pourrait signifier que le niveau d'activité décisionnelle est limité, et non correspondre à un défaut de se conformer.
- Cela comprend les avis généraux, les moratoires et diverses autres notifications non standard.
- En tout, 189 pays pouvaient contribuer au BCH : 125 parties, 63 pays parties à la CDB mais non au Protocole, et 1 pays qui agit comme observateur actif pour les deux.

10. Efficacité des outils et des mécanismes d'assurance de la qualité

Les pays participants et les organismes d'exécution du FEM s'engagent dans un partenariat, et il leur revient conjointement de garantir la qualité et l'efficacité des projets. Dans cette entreprise, les partenaires disposent d'un certain nombre d'outils et de mécanismes. Cela comprend le recrutement de personnel à long et à court terme, la préparation et l'utilisation de matériel d'orientation, l'organisation de sondages et d'ateliers, la planification des projets et la reddition des comptes à leur sujet, la prestation de conseils techniques à long terme et ad hoc et l'organisation de l'examen des documents finals par les pairs.

L'équipe d'évaluation a analysé l'efficacité de certains outils et mécanismes d'intervention dont disposent les deux partenaires (les organismes d'exécution du FEM et les organismes d'exécution nationaux). La trousse d'outils du PNUE constituait l'un des principaux mécanismes qui existaient pour fournir des orientations administratives et de fond aux pays participants. Étant donné les limites imposées à l'interaction directe interne entre les coordonnateurs régionaux du PNUE et les CNP, on prévoyait que la trousse comblerait le vide, à tout le moins partiellement.

10.1 Conseils techniques provenant des organismes d'exécution

La comparaison quant à la qualité des conseils donnés par chacun des trois organismes d'exécution du FEM (le PNUE, le PNUD et la Banque mondiale) doit nécessairement être limitée aux projets de mise en œuvre de CNB, car ceux-ci constituaient la seule modalité commune. Comme le PNUD et la Banque mondiale ne géraient que deux projets chacun, il est impossible de procéder à une analyse scientifique de leur efficacité relative. D'après les réactions généra-

les fournies par les CNP et le reste du personnel clé affecté aux projets, l'évaluation ne peut être axée sur des différences statistiquement importantes quant à l'utilité des conseils d'aide donnés par chacun des trois organismes, en partie parce qu'ils fonctionnaient très différemment et dans des conditions très distinctes. Les principales variantes entre les trois sont les suivantes : premièrement, le PNUE s'occupe des questions de biosécurité depuis bien plus longtemps et possède une expérience et une compétence professionnelles beaucoup plus vastes; deuxièmement, les deux autres organismes fournissaient de l'aide surtout à des pays à base de référence élevée (plus grands) qui touchaient des sommes supérieures du FEM, alors que le PNUE couvrait tous les pays à faible base de référence.

La Banque mondiale supervisait les projets de biosécurité depuis son siège, à Washington, D.C., et envoyait des équipes de spécialistes relativement solides afin de donner des conseils techniques pendant des missions de supervision semi-annuelles, ce qui donnait lieu à des mémoires sur l'aide accompagnés de recommandations claires. L'approche semblait relativement convenable aux yeux de ses pays partenaires, soit l'Inde et la Colombie.

Le PNUD n'a déployé aucun effort pour fournir des compétences spécialisées en biosécurité à son personnel régulier, lequel a très peu contribué par la suite à son seul projet continu au Mexique, sauf par l'entremise du coordonnateur national de projet. Comme le Mexique est un pays à base de référence élevée, l'approche était très appropriée dans son cas. Un deuxième projet du PNUD en Malaisie n'a pas encore démarré, notamment parce que le gouvernement a changé, mais aussi en raison du manque de dialogue entre les deux partenaires.

Comme le PNUE a mis en œuvre l'essentiel du portefeuille de la biosécurité, l'évaluation du rendement des organismes à ce chapitre repose surtout celui dudit Programme. Les données ne sont pas très complètes et ne prennent pas totalement en compte certaines questions importantes. Par exemple, si l'aide a été apportée à la demande du pays ou par un soutien générique, comme à l'occasion d'ateliers régionaux.

La qualité, l'utilité et le caractère opportun des conseils techniques donnés au pays ont rarement obtenu une cote « élevée ». Le pointage était particulièrement bas dans le cas des pays à faible base de référence, alors que ceux dont la base était élevée ont généralement fait état de conseils et d'un soutien adéquats. Cela laisse à penser d'abord que les conseils étaient mieux adaptés aux pays à base de référence élevée qu'à ceux dont la base était faible. Cela ne signifie pas nécessairement qu'ils étaient de piètre ou de moyenne qualité dans la plupart des pays, mais plutôt que les bons conseils étaient surtout difficilement accessibles sous une forme adaptée à la situation du pays au moment où ils étaient requis. Les points pour les conseils en matière d'évaluation ou de gestion des risques et de mesures provisoires sont très faibles; ils sont nettement plus élevés pour ce qui est des aspects juridiques et de la participation du public.

Le Tableau 10.1 donne les cotes relatives aux conseils techniques du PNUE, selon les participants interrogés dans 17 pays visités ou ayant fait l'objet d'entrevues par téléphone (il y a lieu de noter que dans certains pays, on n'a pas répondu à toutes les questions.)

L'équipe de projet n'a pu visiter les 120 pays concernés ni leur fournir de directives pratiques. Selon les dossiers du PNUE, au 31 août 2005, le personnel du Programme affecté au projet n'avait pas visité 23 pays, principalement inclus en raison de sommes versées par le Conseil du FEM en novembre 2003. En tout, 62 pays avaient été visités une fois, 27 l'avaient été deux fois, et 8 l'avaient été plusieurs fois. Selon les ressources disponibles, il fallait qu'en général le PNUE adopte une approche de supervision et de rétroaction modeste.

Il existe bien des cas où l'équipe de projet du PNUE a tout fait pour se rendre utile et fournir une aide mesurée aux pays dont les besoins étaient les plus grands. Les coordonnateurs régionaux du PNUE possédaient surtout un bagage scientifique, et ils étaient forts en gestion de projet, mais pendant longtemps, personne n'avait de connaissances en matière juridique. L'équipe de projet du PNUE reconnue pour son dévouement et son ardeur au travail.

Au sujet de la participation du PNUE aux sous-projets, deux activités méritent une attention particulière, soit l'inventaire national et le système d'examen par les pairs. Les exercices d'inventaire auraient pu procurer une occasion pour les coordonnateurs régionaux ou les spécialistes des organismes d'exécution de se familiariser avec la situation nationale et d'améliorer leur aptitude à l'orientation. Cependant, cela n'a été ni prévu, ni financé en tant qu'activité distincte des projets de préparation de CNB. De plus, cela a réduit les possibilités de cerner les occasions de collaboration et d'harmonisation dans la sous-région et dans les choix lég-

Tableau 10.1: Qualité, utilité et caractère opportun des conseils techniques

Domaine de conseils donnés par les organismes d'exécution	Qualité, utilité et caractère opportun		
	Élevé	Moyen	Faible
Sciences, évaluation des risques et application	1	6	10
Aspects juridiques	5	4	7
Programmes de sensibilisation du public	4	7	6
Fourniture de documents pertinents	2	5	4
Fourniture d'exemples de lois et de règlements d'autres pays	4	5	7
Fourniture d'exemples de procédures d'évaluation et de gestion des risques	0	10	7
Fourniture d'exemples de mesures provisoires qui pouvaient être adoptées	1	0	11

islatifs nationaux qui pouvaient correspondre le mieux aux besoins et à la capacité de chaque pays.

10.2 Examen de la trousse d'outils du PNUE

De mai à août 2005, la Vrije Universiteit, à Amsterdam, a mené un sondage par courriel sur la trousse d'outils du PNUE. On a distribué un questionnaire à 500 parties concernées clés dans 30 pays, mais aussi à 40 personnes à l'échelle mondiale qui représentaient le milieu universitaire, d'autres donateurs en matière de biosécurité, l'industrie de la biotechnologie et les ONG. L'examen avait pour objet d'évaluer si la trousse d'outils était conforme au Protocole de Cartagena, adaptée aux besoins des pays et de qualité professionnelle suffisante. Les résultats révèlent que 78 p. 100 des 102 répondants ont dit que la trousse était « très conforme » ou « conforme » au Protocole. Seul un répondant était d'avis qu'elle « ne l'était pas autant », alors que les autres n'ont pas répondu. Plusieurs questions concernaient aussi l'adaptation aux besoins des pays; 79 p. 100 d'entre eux ont alors déclaré que la trousse avait été ou est utile ou très utile à leur pays, alors que la plupart des autres n'ont fourni aucune réponse. À la question qui visait à savoir si la trousse était adaptée à l'expertise scientifique du pays, 65 p. 100 ont répondu positivement, 15 p. 100 négativement et 20 p. 100 n'ont fourni aucune réponse ou ne la connaissait pas. Neuf questions touchaient la qualité professionnelle de la trousse. Plus de 70 p. 100 des répondants se sont dits

satisfaits ou très satisfaits de la clarté des objectifs, du choix des sujets, mais aussi de la profondeur et de l'intégralité des orientations sur les sujets choisis.

Sur le plan de la qualité, on a aussi enquêté sur la mesure dans laquelle les sujets étaient abordés. De 36 à 53 p. 100 des répondants souhaitaient que l'on mette davantage l'accent sur sept sujets en particulier : la protection de la biodiversité et la santé humaine (39), les programmes de sensibilisation du public (37), l'évaluation des risques (37), l'organisation de procédures en vue de la prise de décisions (38), la conception d'un régime réglementaire (36), introduction illégale d'OVM dans le pays (53), et les systèmes de surveillance, d'inspection et d'application de la loi (50). Les deux derniers ont été indiqués comme étant ceux qui méritaient le plus d'attention.

La principale équipe d'évaluations s'est penchée sur l'utilisation et l'utilité de la trousse par des entrevues structurées auprès d'un groupe plus large d'utilisateurs potentiels dans les sept pays visités qui préparaient un CNB. L'évaluation englobait sa conformité aux besoins des pays, sa disponibilité pour les parties concernées et son degré d'utilisation. Les deux sondages ne sont pas directement comparables, car les questions soulevées et la sélection des répondants différaient. Le Tableau 10.2 résume l'évaluation des aspects sélectionnés de la trousse. La question 1 a été soulevée dans des pays visités ou ayant fait l'objet d'entrevues par téléphone, et 11 personnes y ont répondu. Les autres ne l'ont été que dans sept pays visités qui préparaient un CNB.

Tableau 10.2: Évaluation de l'utilité de la trousse d'outils dans les pays en phase de préparation d'un CNB

Question	Faible	Moyen	Élevé
1. Conformité aux besoins des pays	7	1	3
2. Explication de la manière d'utiliser la trousse	3	3	1
3. Pertinence par rapport au processus du pays	5	1	1
4. Degré d'utilisation	4	2	1
5. Efforts de diffusion aux diverses parties concernées	6	1	0

Note: les pays visités étaient les Bahamas, le Burkina Faso, la Croatie, l'Éthiopie, le Guatemala, le Maroc et le Tadjikistan. Les pays ayant fait l'objet d'entrevues par téléphone étaient le Botswana, le Chili, le Liban et la Turquie. Au moment des entrevues sur le terrain, quatre des pays visités avaient terminé leur CNB; trois y travaillaient toujours.

En conclusion, l'équipe d'évaluation est d'avis que la trousse d'outils était surtout utilisée par le CNP et certains membres clés du CNC et s'est avérée très utile pour eux. Elle n'a pas été largement distribuée et a été rarement utilisée par les grands groupes d'intérêt des divers pays.

10.3 Conseils fournis par des experts externes

À l'intérieur de chaque sous-projet national, on avait prévu environ 50 000 \$ pour retenir les services de conseillers professionnels ou d'autres spécialistes. Les sommes devaient permettre de produire cinq rapports d'inventaire et de donner aussi des conseils tout au long du processus de rédaction et de l'examen par les pairs du rapport final sur les CNB.

L'équipe d'évaluation a examiné la qualité technique de huit des examens par les pairs financés par le PNUE, ainsi que l'expérience ou la compétence des examinateurs. Cette qualité a été analysée sur le plan du contenu, en particulier de la rectitude, de l'intégralité, de la pertinence et de l'utilisabilité. Dans trois des huit cas, la qualité des examens et les qualifications des examinateurs étaient insatisfaisantes. L'équipe a finalement conclu que le système d'examen par les pairs était de qualité variable.

10.4 Efficacité de l'approche globale au projet mondial de préparation de CNB

Dans l'ensemble, le FEM a suivi deux modèles d'affectation : 12 versements pour des projets dans des pays de taille moyenne, et une somme globale principale, qui incluait au départ des projets de préparation de CNB dans 100 pays; 30 pays ont été ajoutés par la suite.

L'approche globale s'est avérée, dans les circonstances, un outil nécessaire pour fournir rapidement de l'aide aux nombreux pays qui en demandaient, et elle supposait, de par la réaction rapide du FEM, des économies d'échelle à réaliser dans la gestion administrative et financière de sous-projets sur le plan mondial. La solution de rechange qui consistait à organiser 100 projets individuels sans disposer d'un système cohérent aurait exigé bien plus de temps et de ressources.

L'objectif qui visait à économiser des fonds du FEM en appliquant des économies d'échelle a grandement contribué au choix.

L'approche globale a été particulièrement efficace dans les pays qui pouvaient facilement intégrer le soutien à leur propre système de biosécurité; elle l'a été beaucoup moins lorsque le besoin d'aide était plus grand ou que les conditions initiales s'y prêtaient moins. Dans l'ensemble, elle était trop ambitieuse, car les objectifs étaient élevés compte tenu du calendrier restreint, et elle n'était pas assez flexible pour que le niveau de financement et le soutien technique requis puissent être adaptés aux besoins de chaque pays. Étant donné que les ressources étaient restreintes, le PNUE a dû employer une modeste stratégie de suivi et de supervision dans chaque pays. Cela a réduit la capacité d'apporter un soutien supplémentaire aux pays à faible base de référence. Cependant, ce genre de suivi ne faisait pas nécessairement partie intégrante de l'approche globale, qui aurait pu offrir plus de flexibilité pour pouvoir être adaptée au niveau national, et qui comprenait aussi une supervision et un soutien professionnels suffisants pour les questions propres au pays.

10.5 Conclusions

En général, les principaux utilisateurs des modules de la trousse d'outils du PNUE (soit le personnel de projet et les membres du comité de coordination) les ont trouvés satisfaisants du point de vue de la conformité au Protocole de Cartagena et de la qualité professionnelle, bien qu'ils étaient moins adaptés aux besoins des pays. Le principal problème résidait dans la lenteur relative d'exécution des projets dans bien des pays, et le fait que divers groupes d'intérêt nationaux n'avaient pas accès aux modules et ne les utilisaient pas.

Dans le cas d'un projet aussi complexe et controversé que la préparation d'un cadre réglementaire national pour les OVM, une approche fondée sur une trousse d'outils risque d'être restreignante comparativement à des mécanismes plus directs d'orientation. Vu les limites de fonds et de temps, cependant, il s'agissait d'un moyen rentable, bien que pas entièrement satisfaisant, de fournir des conseils de base à

un grand nombre de pays qui s'efforçaient d'atteindre des objectifs identiques ou similaires.

La qualité, l'utilité et le caractère opportun des conseils techniques et du soutien apportés par le personnel des organismes d'exécution et les spécialistes externes se sont surtout vus accorder une cote allant de moyenne à faible. Cela ne signifie pas nécessairement qu'ils étaient de piètre qualité dans tous les cas, mais plutôt que les bons conseils

étaient surtout difficilement accessibles sous une forme qui pouvait être adaptée à la situation du pays au moment où ils étaient requis.

L'approche globale s'est avérée, dans les circonstances, un outil nécessaire pour fournir rapidement de l'aide à 100 pays dans le cadre d'un seul projet, bien qu'elle était trop ambitieuse et bien mieux adaptée aux pays « à base de référence élevée » qu'à ceux « dont la base était faible ».

11. L'apport du FEM aux progrès réalisés dans l'application du Protocole de Cartagena

L'étape finale de la présente évaluation exigeait que l'on analyse la question suivante : quels sont les progrès qui ont été réalisés dans les pays pour ce qui du renforcement des capacités requises pour qu'ils ratifient et appliquent le Protocole de Cartagena? La présente section résume l'évaluation que l'équipe a faite des principaux indicateurs des progrès réalisés par rapport à ces objectifs et de l'apport du FEM à cet égard.

11.1 Vitesse de ratification du Protocole de Cartagena

Afin d'évaluer la vitesse du processus de ratification, on peut notamment établir, par comparaison, avec quelle rapidité d'autres ententes internationales ont été entérinées. Les protocoles de Cartagena et de Kyoto ont été des sujets très controversés dans les pays membres de l'OCDE. Ce genre de controverse entre ces derniers ou en leur sein est susceptible de créer une grande insécurité ailleurs en ce qui touche les effets politiques de leur propre ratification. Par conséquent, il y a lieu de noter que 125 pays ont ratifié le Protocole de Cartagena de manière relativement rapide, si l'on compare avec d'autres documents prêtant à controverse (dans ce cas-ci, le Protocole de Kyoto) ou avec la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, dont la ratification a été retardée par d'autres facteurs politiques.

L'effet de l'apport du FEM sur la ratification peut aussi se mesurer d'après l'examen de l'état du Protocole dans les pays qui étaient non parties lorsqu'ils ont reçu des fonds du FEM. Au moment de l'évaluation, 81 p. 100 (31 sur 38)

des pays qui avaient terminé leur CNB avaient ratifié le Protocole, alors que la ratification dans les pays dont les projets étaient toujours en cours s'était faite plus lentement.

Compte tenu de ces faits et d'autres renseignements, on peut conclure que la participation au projet a permis de sensibiliser davantage les échelons administratif et politique au Protocole, et a suffisamment convaincu les représentants de gouvernement de leurs capacités et de leurs intérêts par rapport au Protocole pour qu'ils recommandent la ratification avec plus de confiance.

11.2 Progrès réalisés dans les pays concernant divers articles du Protocole de Cartagena

La mesure dans laquelle les projets du FEM visaient à traiter de divers articles du Protocole de Cartagena et les appuyer constitue un autre indicateur.

Dispositions législatives et réglementaires

La plupart des CNB ont abordé spécifiquement presque toutes les dispositions législatives et réglementaires qu'exigeaient le Protocole. Dans bien des cas, les questions qui ne l'étaient pas directement dans la loi élaborée par le projet ont peut-être été omises parce qu'elles figuraient dans d'autres lois. Cependant, les cadres sont généralement encore au stade de l'ébauche provisoire; bien souvent, il faut encore aux pays beaucoup d'aide professionnelle pour rendre leur forme et leur contenu suffisamment fonctionnels et efficaces afin qu'ils puissent être présentés comme projets de

loi ou de réglementation. Dans bien des cas, on n'a pas assez tenu compte des besoins, des institutions et des capacités du pays dans le processus national d'élaboration des lois. Alors, il se peut que les lois actuelles cadrent mal avec les systèmes nationaux. Au pire, si ce genre de loi était adopté sans qu'une assistance et des conseils techniques ne soient apportés, il en résulterait une « conformité sur papier ». La loi existerait mais ne serait généralement pas appliquée.

Dans tous les cas évalués, le projet a permis de créer une base fonctionnelle pour d'autres travaux, y compris le réexamen des problèmes relevés précédemment. Compte tenu de ce contexte, le travail effectué au chapitre de la préparation de CNB peut être perçu comme un apport considérable. Grâce au projet, à tout le moins, 93 p. 100 des pays en développement parties (et bien des pays qui n'ont pas encore ratifié le Protocole) ont réalisé au moins quelques progrès pour ce qui est d'atteindre leurs objectifs législatifs et institutionnels et ont dressé un plan (qui se reflète dans le rapport de chaque sous-projet national sur le CNB) destiné à élaborer d'autres règlements. La situation est donc nettement plus avantageuse que pour d'autres conventions et protocoles qui existent depuis bien plus longtemps.

Harmonisation et coopération régionales

Bien que dans la Stratégie du FEM, on reconnaisse qu'il est trop tôt dans la plupart des régions pour s'attendre à ce que les dispositions législatives et réglementaires soient officiellement harmonisées, les efforts déployés dans le cadre des sous-projets pour examiner les possibilités de coopération et d'harmonisation régionales ont été insuffisants, et l'on a souvent omis de tenir compte de cet aspect dans les processus de préparation de CNB. Le projet a fait meilleure figure en ce qui touche l'objectif plus immédiat qui consistait à créer une base de réseaux régionaux et sous-régionaux qui pourraient faire en sorte que l'expertise et les renseignements soient mis en commun. Cela pourrait constituer une étape intermédiaire vers la mise sur pied officielle de structures institutionnelles régionales.

Participation du public

L'équipe de projet du PNUE a fortement prôné la participation du public. La trousse d'outils et d'autres documents de projet ont aussi permis de le faire. De grandes choses ont été réalisées à cet égard, mais, dans bien des cas, les efforts déployés au niveau national au chapitre de l'inclusivité et des activités intersectorielles ont été jugés inadéquats. De plus, on a conclu que bien des processus se sont avérés insuffisamment ouverts et sensibles compte tenu des nombreux points de vue, de toutes les institutions et de tous les groupes d'intérêt requis. Toutefois, l'évaluation montre que dans un certain nombre de pays, particulièrement en Europe de l'Est et en Amérique latine, on accepte davantage la notion de sensibilisation et on manifeste plus d'intérêt à l'égard d'une participation accrue du public.

Création de capacités

Cependant, pendant le processus national d'élaboration de sous-projets et les activités connexes, l'évaluation du degré et du besoin de création de capacités a souvent été insuffisante. À l'échelle mondiale, d'énormes efforts de renforcement des capacités ont été déployés pour sensibiliser un petit groupe d'acteurs dans chaque pays participant.

En fin de compte, il faudra, dans bien des pays, davantage de genres spécialisés de formation collégiale et supérieure. Mais en attendant, d'autres mandats de projet jouent un rôle crucial pour ce qui est de la création de capacités, y compris des efforts destinés à mettre, notamment, sur pied des réseaux régionaux parmi les acteurs nationaux.

Progrès réalisés par rapport à la coordination et la coopération nationales

Pour bien des pays, il est évident que les capacités scientifiques et techniques prévues qu'il faut pour mettre en œuvre le CNB n'existent pas et ne risquent pas de voir le jour avant quelques années.

En pratique, dans un certain nombre de pays à faible base de référence, la nécessité des capacités en question n'est pas reconnue, car l'élaboration et l'introduction d'OVM n'occupent pas une place prépondérante dans le programme national. Même s'il est clair que le projet a permis à ces pays d'acquérir une certaine expérience au niveau individuel et institutionnel, grâce au réseautage, à la sensibilisation et aux sources de renseignements, il faudra qu'ils portent davantage attention aux questions de capacité pour pouvoir appliquer le Protocole du point de vue des introductions d'OVM, même avant qu'ils ne commencent à participer activement à l'élaboration de ces organismes et qu'ils se dotent, en la matière, de capacités accrues sur les plans commercial et scientifique.

Le projet comprenait un élément institutionnel important, soit la création de comités de coordination nationaux destinés à jouer un rôle primordial pour ce qui est de superviser et d'orienter les activités de projet. Dans bien des pays, le CNC constituait à la fois un comité directeur efficace et un réseau naissant formé de représentants de gouvernement clés en matière de biosécurité et d'autres acteurs, ce qui a permis de vivre des expériences marquantes et de se doter d'outils importants pour créer des partenariats intersectoriels et en établir d'autres entre les secteurs public et privé. Le processus s'est parfois avéré si efficace que le CNC a été restructuré et s'est vu confier un mandat direct du gouvernement pour qu'il devienne son comité national de la biosécurité une fois les activités reliées au projet terminées.

11.3 Progrès réalisés concernant le respect et l'application du Protocole de Cartagena

À l'issue du projet, l'évaluation a permis, dans les pays échantillonnés, de définir les bases de référence nationales de la situation initiale par rapport aux OVM, mais aussi d'évaluer le taux de progression atteint pendant la mise en œuvre du projet.

Divers aspects des réalisations ont été décrits et analysés précédemment. L'équipe d'évaluation arrive à la conclusion que grâce aux projets du FEM, d'importantes choses ont été réalisées, même si les résultats varient énormément d'un pays à l'autre. La plupart des pays ont progressé à un rythme élevé ou faible, alors que quelques-uns l'ont fait à une vitesse moyenne. Comme le montre le tableau 11.1, sur un échantillon de 17 pays, 6 ont atteint un niveau de progression élevé, 4 un niveau moyen et 7 un faible niveau.

Tableau 11.1: Progrès réalisés globalement dans les pays au chapitre de l'application du Protocole de Cartagena

Élément	Pays	Élevé	Moyen	Faible
Progrès réalisés globalement concernant les capacités requises pour appliquer le Protocole	Projets de préparation (11) ^a	3	3	5
	Projets de mise en œuvre (6)	3	1	2

a. le niveau de l'un des pays n'a pas été établi en raison d'un manque de données.

Acronymes

BCH	Centre d'échange pour la prévention des risques biotechnologiques	OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
CDB	Convention sur la diversité biologique	OMS	Organisation mondiale de la santé
CdP	Conférence des Parties	ONG	Organisation non gouvernementale
CNB	Cadre national de promotion de la biosécurité	OVM	Organisme vivant modifié
CNC	Comité national de coordination	PEID	Petits États insulaires en développement
CNP	Coordonnateur national de projet	PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture	PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
FEM	Fonds pour l'environnement mondial		



Fonds pour l'environnement mondial
Bureau de l'évaluation
1818 H Street, NW
Washington, DC 20433
USA

www.theGEF.org