Veille citoyenne d'information sur les OGM et les semences

OGM et responsabilité : la bataille de Nagoya ?

Par Anne FURET

Publié le 23/09/2010

Du 11 au 15 octobre prochain, la cité japonaise de Nagoya accueillera d'importantes négociations sur le protocole de Cartagena relatif la prévention des risques biotechnologiques. Principal enjeu des discussions de cette cinquième COP-MOP [1], l'adoption d'un cadre sur la réparation des dommages résultant de mouvements transfrontières d'OGM. Nagoya devrait être l'aboutissement de cinq années de rudes discussions sur ce thème aux enjeux considérables, car il touche à la responsabilité, notamment financière, des entreprises. A la veille de la conférence, les Parties se sont entendues sur de nombreux points clefs, mais de compromis en compromis, le texte proposé a été très affaibli par rapport à ce qui était imaginé à l'origine.

Signé en 2000 dans le cadre de la Convention de Rio sur la biodiversité, ce texte est aux OGM ce que le protocole de Kyoto est au climat : il s'agit du premier accord international dans le domaine des biotechnologies [2]. C'est aussi le premier texte international qui reconnaît que les OGM peuvent être porteurs de risques spécifiques et que leur commerce ne peut se dérouler comme celui de n'importe quelle autre marchandise. Ainsi, pour les Organismes Vivants Modifiés (OVM, [3]) destinés à être volontairement disséminés dans l'environnement (comme les semences), il prévoit que les États signataires devront mettre en place un système *« d'accord préalable en connaissance de cause »* avant le premier échange international de l'OVM. Dans cette procédure, l'État importateur doit consentir à l'entrée des OVM sur son territoire, sur la base d'une évaluation des risques.

Le protocole met aussi en place des mécanismes visant à garantir la transparence des échanges d'OVM. L'exportateur doit fournir des informations sur l'identité du produit, les mesures à prendre en matière de gestion de risque, ainsi que le point de contact. Par ailleurs, le Centre d'échange d'informations est un outil essentiel en matière de gestion de risque et de coopération technique et scientifique pour les pays en développement.

160 pays sont actuellement Parties au protocole, soit la grosse majorité des 192 États membres de l'ONU. Mais l'obstacle majeur à une pleine efficacité du texte reste que plusieurs des principaux pays producteurs d'OGM n'en sont pas signataires. Si le Brésil (3° producteur mondial d'OGM) a ratifié le protocole en 2003, ni les États-Unis (1° producteur), ni l'Argentine (2°), ni le Canada (5°) n'appliquent le protocole. Ces États, réunis au sein du « groupe de Miami », étaient opposés, dès le début des négociations, à ce que les OGM fassent l'objet de règles de commerce particulières.

Forte résistance du groupe de Miami

Depuis le début des négociations, la réparation des dommages issus du commerce des OVM engendre d'importants désaccords entre les Parties. Le sujet comporte des enjeux non négligeables, notamment pour les entreprises des États producteurs d'OGM.

Déjà en 2000, les Parties n'étaient pas parvenues à trancher le sujet, demandant aux États de « s'efforcer » d'élaborer des règles dans un délai de quatre ans suivant l'entrée en vigueur du protocole [4]. Le protocole est entré en vigueur en 2003, suivi de la création d'un groupe de travail sur la responsabilité en 2005. Du fait de la persistance de profondes divisions, ce dernier n'a pu parachever les discussions pour les négociations de Bonn en 2008. Cette 4° COP-MOP a donc constitué un « Groupe des Amis des coprésidents », co-présidé par Jimena Nieto (Colombie) et René Lefeber (Pays-Bas), pour trouver un accord. Réuni trois fois entre 2009 et juin 2010, ce groupe a récemment rédigé une proposition de protocole additionnel au protocole de Cartagena.

Comme l'analyse Philip Bereano [5], qui a assisté aux négociations pour plusieurs ONG, le contexte politique et commercial d'aujourd'hui est beaucoup moins favorable à l'établissement d'un dispositif de responsabilité strict et contraignant qu'à la naissance du protocole. Depuis 2000, le « groupe de Miami » (Argentine, Australie, Canada, Chili, États-Unis, Uruguay) qui constituait le principal frein des négociations a en effet été rejoint par la Chine, le Brésil et l'Afrique du sud, ces derniers cultivant de plus en plus d'OGM. Le Mexique s'est lancé dans la culture, l'Union européenne importe des quantités astronomiques d'OGM pour l'alimentation de son bétail, tout comme le Japon. *In fine*, pour Philip Bereano, les seuls vrais supporters d'un régime fort de responsabilité sont les pays africains et la Malaisie. S'ajoute à ce contexte défavorable la volonté tenace des Co-présidents d'atteindre coûte que coûte un accord. Tout cela conduit à redouter que le vrai dispositif international de responsabilité recherché à l'origine ne se réduise comme une peau de chagrin...

Une recherche d'accord *a minima*

Les États ont dû s'entendre sur un nombre considérable de questions. La teneur des réponses, que nous analysons ci-dessous, est le reflet de l'affaiblissement de la volonté des États à instaurer un cadre réellement en accord avec le principe du « pollueur-payeur » [6].

Quels dommages ? En quelques mots, le protocole additionnel a vocation à réparer des dommages à la conservation et à l'utilisation durable de la biodiversité, qui trouvent leur origine dans un mouvement transfrontière d'OVM.
La réparation est d'emblée limitée aux dommages « importants ». Plusieurs indicateurs pour déterminer cette condition : par exemple, le caractère durable ou permanent du dommage, la réduction de la capacité de la biodiversité à fournir des biens et des services (reflet d'une vision anthropocentrée de la nature), etc [7].
Le protocole peut couvrir des dommages aux personnes (dans le cadre de la responsabilité civile) si ceux-ci sont la conséquence du dommage écologique important précité. Il ne s'agit donc pas de réparer les préjudices économiques tels que ceux subis par les producteurs de riz étatsuniens suite à la contamination mondiale du riz LL601 [8]. Ces limitations du champ d'application sont à l'image du rognage progressif du dispositif qu'ont imposé les pays réfractaires à une vraie responsabilité, et que de nombreux pays ont laissé faire.

Responsabilité administrative ? Le protocole additionnel fait cohabiter une approche administrative et une approche civile de la responsabilité. L'approche administrative de la responsabilité constitue la base du protocole proposé. Elle est fondée sur la responsabilité sans

faute de l'opérateur. Les États devront exiger des informations sur la réalisation d'un dommage et *« des mesures d'intervention appropriées »* et *« raisonnables »* (là encore, on peut lire les grignotages successifs du dispositif). Elles ont pour but de *« prévenir, réduire, confiner ou atténuer »* le dommage et de *« restaurer la diversité biologique »*. Quand l'État détermine que ce n'est pas possible, il s'agira du *« remplacement de la diversité biologique perdue par d'autres éléments de la diversité biologique pour le même ou pour un autre type d'utilisation »*. On voit bien là la conception utilitariste de la biodiversité. Et on imagine aussi les risques de carence dans l'action d'un État à exiger des mesures, du fait de l'absence de volonté politique ou de corruption. D'autant que le dispositif ne fait pas explicitement référence à des recours possibles d'ONG ou d'individus afin de pallier l'inaction de son État.

Qui est responsable ? La personne vers laquelle se retourne l'État est « l'opérateur », c'est à dire *« toute personne qui assume directement ou indirectement le contrôle de l'OVM »* (cela peut concerner l'entreprise qui a mis l'OVM sur le marché, le concepteur, le producteur, l'exportateur, l'importateur, le transporteur, etc.).

Et les dommages imminents ? Bien que le protocole de Cartagena reconnaisse le principe de précaution, plusieurs États se sont fermement opposés à l'inscription d'une obligation de mesures préventives, et ce pour des *« questions de commerce »*. Selon ce que rapporte l'ONG Third World Network, le Paraguay, la Chine, l'Afrique du Sud, le Brésil, la Colombie, le Mexique, le Japon et l'Équateur étaient opposés à l'inscription de l'obligation. Ainsi lorsqu'il est *« plus que probable »* qu'un dommage se réalise, l'opérateur est tenu de prendre les mesures d'intervention appropriées afin de l'éviter. Cette mention du caractère *« plus que probable »* est donc le fruit d'un compromis entre la formule *« menace de dommage imminent »* et... ne rien mettre du tout !

Responsabilité civile ? La mise en place d'un système obligatoire de responsabilité civile fut le plus difficile aboutissement de tout le processus de négociation. La détermination de certains États à la refuser avait déjà failli faire capoter les négociations de Bonn (COP-MOP 4), qui avaient finalement opté pour un régime de responsabilité civile légalement contraignant. Mais les travaux du Groupe des Amis des coprésidents ont encore eu à défendre ce principe, face notamment à la résistance de l'Union européenne. Third World Network rappelle utilement qu'il s'agissait au départ de mettre en place une responsabilité civile légalement contraignante avec des mécanismes de responsabilité administrative et qu'on aboutit in fine à une approche administrative avec une seule disposition sur la responsabilité civile. Pourquoi la responsabilité civile obligatoire est-elle si importante_ ? Tout d'abord elle permet aux individus de se substituer aux États en cas d'inaction, ou d'incapacité de leur part à agir du fait de la faiblesse de leur administration. Par ailleurs, un protocole international pourrait être un paravent contre des recours à l'OMC. C'est pourquoi les pays africains, la Malaisie et la Norvège ont poussé pour un tel système.

Deux questions cruciales encore en suspens : champ d'application et garantie financière

Ces deux questions devront être réglées entre le 6 et le 8 octobre, juste avant Nagoya. Il s'agit tout d'abord de décider si la réparation pourra aussi s'appliquer aux dommages issus de « produits dérivés d'OVM » (farines de maïs, tourteaux de soja, etc.). S'il est décidé que oui, l'étendue du champ d'application de la responsabilité sera grandement amplifiée.

Autre point de conflit non encore réglé, et non des moindres : l'obligation de garantie financière des entreprises. C'est l'adoption de cette seule disposition qui déterminera l'efficacité du dispositif. Sans obligation de garantie financière, il est difficile de se prémunir contre l'insolvabilité d'un opérateur... une insolvabilité qui peut parfois être calculée. Aussi faible et souple soit-elle [9], la

disposition proposée fut le principal point d'achoppement lors de la dernière réunion de juin. Du fait de l'intransigeance d'États tels que le Brésil, le Paraguay, et d'autres pays d'Amérique latine, les Co-présidents ont voulu supprimer purement et simplement l'obligation, alors même que la majorité des États étaient favorables à une telle obligation ! La levée de bouclier contre la proposition a permis de sauver la mesure... Mais les dernières négociations avant et pendant Nagoya promettent d'être mouvementées ! Le point dans notre prochain numéro.

Nagoya, c'est aussi ...

… le moment où les 190 Parties signataires de la Convention sur la diversité biologique (CDB de 1992) se retrouveront pour faire le point sur l'« objectif 2010 » international de diminuer la perte de biodiversité. Année de la biodiversité oblige ! Espérons que cela donnera aux États l'envie de sauver ce qu'il reste du protocole additionnel sur la responsabilité.
… les autres sujets à l'ordre du jour de la COP-MOP 5 du protocole de Nagoya : le fonctionnement et les activités du Centre d'échange pour la prévention des risques biotechnologiques ; le renforcement des capacités ; la manutention, le transport, l'emballage et l'identification d'OVM ; l'évaluation et la gestion des risques ; la sensibilisation et la participation du public, etc.

---

[1] Les rencontres de suivi du protocole se nomment COP/MOP : Conference of Parties / Meeting of Parties.

[2] Consulter le protocole : http://bch.cbd.int/protocol/

[3] OVM : Kezako ?
Le protocole s'applique aux organismes vivants modifiés (OVM), entendus comme « _tout organisme vivant possédant une combinaison de matériel génétique inédite obtenue par recours à la biotechnologie moderne_ ». La définition permet donc d'exclure tout ce qui relève du produit dérivé ou manufacturé : le maïs transgénique est concerné mais pas la farine de maïs.

[4] article 27 du protocole

[5] Philip Bereano est inscrit sur la liste d'experts du Protocole.

[6] http://www.cbd.int/doc/meetings/bs/...

[7] Ibid, voir article 2.3 du protocole additionnel proposé

[8] ETATS-UNIS – Bayer payera près d'un million et demi d'euros de dommages et intérêts pour le riz LL !

[9] opus cité, voir article 10 du protocole additionnel proposé

Adresse de cet article : https://infogm.org/article_journal/ogm-et-responsabilite-la-bataille-de-nagoya/