

PGM en Afrique : des législations sous pression

Par Christophe NOISETTE

Publié le 30/11/2006

En Afrique, les législations sur les Plantes Génétiquement Modifiées (PGM) sont en construction, ce qui n'empêche pas les PGM d'y entrer massivement : si l'Afrique du Sud est le seul pays du continent où les PGM sont cultivées commercialement, d'autres pays ont commencé des essais en champ et la majorité d'entre eux importent des PGM (cf. dossier Inf'OGM n°68, [Les portes d'entrée des OGM en Afrique](#)), sans cadre réglementaire. Dans les années 90, en Afrique, deux mouvements législatifs s'opposent en tout point. D'un côté, s'établit en Afrique du Sud une base arrière des partisans des biotechnologies végétales, rapidement suivie par d'autres pays comme le Kenya ou le Nigeria. De l'autre côté, le groupe africain à l'OMC demande un cadre réglementaire international sur la prévention des risques biotechnologiques. A cela se greffent des volontés contrastées de venir en aide aux législateurs africains, par le biais de programmes de renforcement de capacités. Alors, sur quel outil réglementaire vont s'appuyer les législateurs pour favoriser une biosécurité réelle, c'est-à-dire qui permette de protéger des OGM l'environnement et la santé humaine ?

Si actuellement seule l'Afrique du Sud cultive commercialement des PGM, la plupart des pays africains en expérimentent, en serre ou en champ : au Burkina Faso (coton Bt), en Egypte [3] (melon, pomme de terre, courge et tomate), au Kenya (patate douce [4], maïs [5], coton [6]), au Maroc [7] (tomate), en Ouganda [8] (banane, coton et maïs), en Tanzanie [9] (Tabac), en Zambie [10], et au Zimbabwe [11] (coton, maïs). Cette liste n'est pas exhaustive car peu d'information est disponible sur la réalité des essais en cours et même les gouvernements possèdent peu de moyens techniques et humains pour détecter et contrôler la présence de PGM. Par exemple, Devlin Kuyek, de l'ONG GRAIN [12], a appris, de la bouche du directeur de la Compagnie sénégalaise du coton (SODEFITEX) [13], qu'un essai de coton Bt de Monsanto "non officiel" (mais aucune loi ne régit les essais en champ) avait été implanté dans la vallée du fleuve Sénégal. Mais la variété testée (coton Bt de Monsanto) n'a pas pu réduire l'utilisation de pesticides : la compagnie a donc décidé de ne pas poursuivre l'essai.

Les essais en champ, la culture de l'urgence

Dans le précédent dossier, nous évoquions les portes d'entrée des PGM en Afrique : la collaboration entre instituts de recherche africains et états-uniens permet de favoriser une culture scientifique favorable aux PGM, voire de former des élites qui ensuite deviendront les conseils - experts des pouvoirs publics et influenceront donc les législations en préparation. Nous avons

alors pris l'exemple de la patate douce au Kenya, exemple que nous allons reprendre sous l'angle législatif. Le KARI, institut de recherche agricole kenyan, a entamé une collaboration avec Monsanto afin de mettre au point des patates douces transgéniques Bt. Les patates douces ont été modifiées génétiquement en laboratoire, puis testées en champ. Or, Monsanto se dit favorable à l'établissement d'une réglementation, pour encadrer ces essais et éviter d'être sous le feu de la critique. Ainsi, Monsanto, avec les experts kenyans qu'il avait précédemment formés, a incité le gouvernement à rédiger rapidement une législation et a même participé à sa rédaction. Pour GRAIN, "de cette façon, le projet trouvait un moyen d'esquiver la question plus vaste de savoir si les cultures GM devaient ou non être introduites [...] pour se pencher sur la question technique de la « gestion des risques » dans les essais en champ" [14]. L'exemple du Burkina Faso ([cf. encadré](#)) le montre aussi. Cette accélération du processus réglementaire, liée aux essais en champ, permet d'éviter un débat public. Mais ce schéma n'est pas valable partout. Ainsi, au Mali, le gouvernement veut réglementer avant la réalisation d'essais, sous la pression du jury citoyen ([cf. encadré](#)) et de la forte mobilisation des organisations paysannes.

L'Afrique du Sud, une législation ancienne et permissive

En Afrique, le seul pays qui possède une législation opérationnelle, quoique critiquée par les mouvements paysans et écologistes, est l'Afrique du Sud. Ce pays est aussi le seul qui autorise les cultures commerciales de PGM - maïs blanc et jaune, soja et coton - et cela dès 1998. L'introduction des OGM en Afrique du Sud s'est faite, à la fin des années 80, sans véritable débat et via, une fois encore, les essais en champ. En 1979, l'Afrique du Sud se dote d'un Comité sur les Expérimentations génétiques (The South African Committee on Genetic Experimentation, SAGENE), dont plusieurs membres sont membres d'AfricaBio, le lobby des industries de biotechnologies. En 1989, sur les conseils du SAGENE, le premier essai en champ (coton Bt) est autorisé. Ce comité devient, en 1994, la structure en charge de donner des avis aux ministères ou agences gouvernementales sur les questions concernant les OGM. Le 27 avril 1994, un nouveau gouvernement est élu démocratiquement, mais les questions réglementaires sont laissées dans les mains du SAGENE jusqu'à l'entrée en vigueur du GMO Act [15], le 1er décembre 1999, lui-même préparé par les membres du SAGENE. Entre 1992 et 1999, le Département à l'Agriculture a autorisé 165 essais en champ. Et pendant la période de janvier à octobre 2000, sur 111 demandes reçues (essai, culture, importation), 105 ont été approuvées. Et le délai entre le dépôt d'une demande de mise en culture et son approbation s'est raccourci : de 6 à 8 semaines, il est passé, en 2004, à 2 semaines. Ce délai est de deux ans en moyenne pour l'Union européenne.

L'Afrique du Sud a ratifié le Protocole de Carthagène. Ce traité international régit les échanges transfrontaliers d'organismes vivant modifiés (OVM), et non pas d'OGM. Un OVM est un OGM mais vivant, c'est-à-dire capable de se répliquer. Par exemple, une farine de maïs GM n'est pas un OVM.

Le GMO Act encadre les importations, les exportations, les essais en champ, la culture et la commercialisation des PGM. Dans le préambule du GMO act, il est écrit qu'il a pour but de "promouvoir le développement responsable, la production, l'usage et l'utilisation des OGM". Cette loi ne réglemente pas les produits dérivés d'OGM (à savoir la farine de maïs, la lécithine de soja ou les œufs, lesquels ne sont régulés par aucune législation), ni les OGM confinés (laboratoire ou serre).

Les évaluations de risques dont les lignes directrices sont définies par le SAGENE sont, comme en Europe, réalisées par les industriels et ne sont pas contre-expertisées. Autrement dit, les comités d'évaluation se contentent de lire les dossiers préparés par les entreprises. Aucune surveillance n'est requise, pendant le transport ou après la récolte. Cette loi ne propose pas de mécanisme de réparation des dommages, mais peu de pays en ont mis en place. Plus précisément, ce sont les

“utilisateurs finaux” des PGM - à savoir les agriculteurs ou les consommateurs - qui sont juridiquement responsables en cas de dommages environnementaux. L'étiquetage n'est pas obligatoire, mais volontaire et le surcoût lié à une filière sans OGM est à la charge de celui qui ne souhaite pas d'OGM. Et si le Foodstuffs, Cosmetics and Disinfectants (FCD) Act permettait d'imposer un tel étiquetage, cette disposition n'est pas utilisée par les législateurs.

Burkina Faso : une législation récente et peu débattue

Au Burkina Faso, des essais en champ de coton Bt sont en cours depuis 2003. Des règles en matière de sécurité en biotechnologie ont été adoptées par décret en juin 2004 [16], sans débat parlementaire. Proposée par le Conseil des Ministres le 5 octobre 2005, une loi plus complète (n°005/2006) a été adoptée par l'Assemblée nationale, le 17 mars 2006, mais elle n'a pas encore été promulguée. Actuellement, des décrets et arrêtés d'application de la loi sont en cours de validation. La phase commerciale du coton Bt est prévue pour 2007.

Voici quelques éléments de la loi burkinabé :

-

Biosécurité : “Les instituts et organisations, publics ou privés engagés ou ayant l'intention de s'engager dans l'achat, la construction, la propagation ou la libre circulation des OGM ou de leurs dérivés, doivent faire en sorte de créer un Comité Scientifique Interne de Biosécurité (CSIB) chargé des questions relatives à la biosécurité et de l'application des présentes règles. Pour que le CSIB puisse exercer pleinement ses pouvoirs, notamment remplir toutes les fonctions et assumer toutes les responsabilités qui lui incombent, les instituts et organisations concernés doivent nommer des personnes qualifiées et compétentes pour y siéger, et être prêtes à répondre aux demandes dudit comité. Outre le CSIB, les instituts et organisations, notamment ceux engagés dans des travaux industriels ou à grande échelle, doivent recruter un Responsable de la Biosécurité (RB), qui travaillera de concert avec les différents comités afférents”. Ainsi, la surveillance et le contrôle se font par des personnes nommées par ceux qui doivent être surveillés et contrôlés.

La loi dit également que le demandeur, pour obtenir une autorisation d'importation, d'utilisation confinée, de dissémination ou de mise sur le marché d'un organisme génétiquement modifié ou d'un produit dérivé, doit effectuer une étude pour contrôler et évaluer les risques de manière continue, sur une période fixée par l'autorité nationale compétente.

-

Responsabilité : tout utilisateur est tenu responsable des préjudices causés par l'utilisation d'OGM et produits dérivés, y compris la dissémination accidentelle.

-

Consultation du public : L'autorité compétente peut (ce n'est donc pas une obligation) décider d'en organiser une.

Cependant, de nombreuses organisations de la société civile critiquent le manque de consultation, ce qui, précisons-le, n'est pas spécifique aux OGM.

Le public bientôt mieux informé ?

En termes d'information du public, le GMO Act précise que le "Conseil décide, après consultation du pétitionnaire, des données qui seront maintenues confidentielles", mais que certaines informations doivent nécessairement être rendues publiques : description de l'OGM, nom et adresse du pétitionnaire, but de l'expérimentation, les méthodes et plan de surveillance et les mesures d'urgences en cas d'accident, "l'évaluation des impacts prévisibles, en particulier les impacts pathogènes et ceux pouvant causer un tort écologique". Le GMO act prévoit également une procédure de commentaires du public liée aux autorisations de dissémination dans l'environnement.

Une décision de la Haute Cour de Prétoria, en 2005, devrait faire évoluer cette législation [17]. En effet, elle a reconnu le droit Constitutionnel d'accès à l'information sur les OGM et elle oblige les autorités compétentes qui refusent de délivrer certaines informations, au nom de la confidentialité ou du secret commercial, à en fournir les raisons par écrit. En revanche, le juge a refusé la diffusion publique des coordonnées des lieux d'implantation des PGM.

Mais le propre de la législation est de n'être pas figée. L'Afrique du Sud a décidé d'un moratoire à vocation économique (et non pas scientifique) sur l'importation de maïs GM, le temps que le département du commerce et de l'industrie (DTI) réalise deux études, la première sur les implications des importations de maïs GM sur le commerce sud-africain et une autre sur les conséquences de la culture de PGM sur les exportations dans les pays d'Afrique Australe, région où plusieurs pays ont rejeté les produits GM (cf. dossier Inf'OGM n°68, p.7). Et, en juillet 2006, l'Afrique du Sud a refusé un essai en champ de sorgho GM, argumentant que le sorgho est natif d'Afrique et qu'un tel essai pourrait perturber durablement le foyer génétique du sorgho [18].

Cette législation, inspirée par les entreprises de biotechnologie, est la seule réellement en place en Afrique : elle est donc régulièrement mise en avant pour servir de modèle aux autres pays africains. Cependant, d'autres initiatives législatives africaines existent.

Le moratoire, une solution efficace ?

Face aux pressions et aux lacunes réglementaires, deux pays africains ont décidé de mettre en place un moratoire sur les PGM : l'Algérie et le Bénin. Le temps accordé par les moratoires doit permettre, en théorie, d'informer le public, d'organiser des débats, de mettre en place des outils d'évaluation et de contrôles, à l'instar du jury citoyen qui a eu lieu au Mali, en janvier 2006 ([cf. encadré](#)).

En décembre 2000, un arrêté du Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural décrète un moratoire en Algérie interdisant l'importation, la distribution, la commercialisation et l'utilisation du matériel végétal génétiquement modifié pour la culture [19]. L'arrêté ne donne pas de limite temporelle à cette interdiction et il s'appuie notamment sur le Protocole de Carthagène pour se légitimer. Cependant aucun mécanisme de contrôle ni aucune mesure juridique de responsabilité et de sanction n'ont suivi : il suffit juste à un importateur de présenter un certificat attestant l'absence d'OGM, pour qu'une autorisation lui soit délivrée. De plus, cet arrêté ne prend pas en compte les produits OGM ou issus d'OGM destinés à l'alimentation humaine ou animale.

Le Bénin vit aussi depuis 2002 sous moratoire [20]. En 2001, le Gouvernement mandate le Laboratoire de Défense des Cultures et l'Institut National des Recherches Agricoles du Bénin (INRAB) pour organiser un débat public sur les OGM, qui a lieu les 3 et 4 septembre 2001. Devant des positions antagonistes exprimées lors de ce débat, les organisateurs proposent au gouvernement de mettre en place un moratoire de cinq ans afin de pouvoir combler les lacunes en termes de connaissance générale et d'information des décideurs et du public, ce que le gouvernement accepte. Et, en effet, le conseil des Ministres précise dans sa décision qu'il faut "organiser des tables rondes télévisées et radiodiffusées et un battage médiatique soutenu devant permettre à l'opinion publique d'être largement informée sur les OGM et exiger

[1] @@SPIP_ECHAPPE_LIEN_28@@

[2] @@SPIP_ECHAPPE_LIEN_29@@

[3] Kuyek, D., Les cultures génétiquement modifiées en Afrique et leurs conséquences pour les petits agriculteurs, éd. Grain, 2002

[4] [KENYA - Echec d'une patate douce transgénique](#)

[5] [KENYA - Essai en champ de Syngenta](#)

[6] [KENYA - Développement de coton transgénique](#)

[7] cf. note 1

[8] cf. note 1

[9] [TANZANIE - Tabac GM](#)

[10] Lovemore Siwanda, National Zambian Farmers Union, communication personnelle

[11] cf. note 1

[12] Genetic Resource Action International Network (GRAIN) est une ONG dont le but est de promouvoir la gestion et l'utilisation durables de la biodiversité agricole fondées sur le contrôle exercé par les populations sur les ressources génétiques et les connaissances locales, <http://www.grain.org>

[13] Entretien avec Ahmed Bachir Diop, Directeur de la SODEFITEX, Dakar, juillet 2003, <http://www.grain.org/briefings/?id=...>

[14] "L'USAID : comment faire pour que le monde ait faim de cultures GM", GRAIN, avril 2005, <http://www.grain.org/briefings/?id=192>

[15] GMO Act est à lire sur : <http://www.nda.agric.za/docs/Geneti...> et une analyse détaillée par Mariam Mayet (Biowatch) sur : <http://www.biosafetyafrica.net/port...>

[16] décret de juin 2004, n°2004-262/PRES/PM/MECV/MAHRHMS, intitulé "règles nationales en matière de sécurité en biotechnologie".

[17] [AFRIQUE DU SUD - Transparence de l'information en procès](#)

[18] [AFRIQUE du SUD - Premier essai refusé](#)

[19] [ALGERIE - Moratoire](#)

[20] décisions n°10/SGG/REL adoptées par le Conseil des Ministres, le 6 mars 2002

[21] <http://www.grain.org/semences/?id=25>

[22] [Les portes d'entrée des OGM en Afrique](#)

[23] <http://au.int>

[24] La construction d'un système commun de biosécurité pour l'Afrique, Robert Ali Brac de la Perrière

[25] Regards, 1er mars 2000, <http://www.regards.fr/article/?id=1863>

[26] "When Northern elephants fight over GMOs", 29 septembre 2003, Panos Features, <http://www.grain.org/seedling/?id=308>

[27] Lors de sa 74ème session, en juillet 2001, le Conseil des Ministres de l'OUA (actuellement UA) a soutenu le groupe de travail dans sa Décision n°623, et l'assemblée des chefs d'Etat et de gouvernement de l'OUA a ensuite entériné cette décision par la Décision n°164.

[28] <http://gazettelabo.info/archives/assoc/2007/7aab.htm>

[29] [Union Africaine, doc n°EX/CL/31(III)]

[30] AU-STRC Inter-African expert committee workshop on biodiversity, biotechnology and biosafety, Benin, janvier 2004, <http://www.twinside.org.sg/title/ser...>

[31] <http://www.unep.ch/biosafety/parcou...>

[32] "Elaboration d'une réglementation de biosécurité par certains pays en développement : expériences dans la mise en œuvre du Protocole de Cartagena en Afrique de l'Ouest", C. Frison et T. Joie, in "Law, Environment and Development Journal", 2006, pp 164-182

[33] Evaluation du soutien du FEM à la prévention des risques biotechnologiques, 2006

[34] <http://www.cabi.org>

[35] <http://www.grain.org/h/?id=64>

[36] Ribios est une équipe interdisciplinaire qui travaille sur la problématique des biotechnologies végétales et qui développe des activités de recherche, de médiation et de formation. <http://www.ribios.ch>

[37] <http://www.ribios.ch/fr/documents/d...>

[38] cf. note 27

[39] cf. note 27

[40] Chetaille, A., La biosécurité dans les pays en développement : du protocole de Carthagène aux réglementations nationales, Revue Tiers Monde n°188, décembre 2006

[41] GEF, Strategy for financing biosafety, décembre 2006, GEF/C.30/8

[42] <http://www.thegef.org/Documents/Cou...>

[43] comme la note du 30 octobre 2006 (Report No. : AB2435) et le power-point de présentation du projet lors de la réunion de Cotonou (Bénin), en septembre 2006

[44] <http://www.afribone.com/article.php...>

[45] <http://www.iied.org>

Adresse de cet article : <https://infogm.org/pgm-en-afrique-des-legislations-sous-pression/>