

INTRODUCTION

La biosécurité est en train de devenir l'une des questions les plus urgentes à traiter dans les pays développés, en développement ou en transition. La mondialisation, la circulation accrue des personnes et des produits agricoles et alimentaires à travers les frontières, une plus grande attention portée à la biodiversité et à l'environnement, l'apparition et la propagation de maladies transfrontières, l'évolution des modes de production, de transformation et de distribution des aliments, des plantes et des animaux, les incertitudes quant aux nouvelles technologies ainsi que les obligations légales internationales sont autant de tendances qui suscitent cet intérêt croissant et qui mettent en relief l'importance de disposer de capacités de biosécurité appropriées.

La biosécurité est une approche stratégique et intégrée visant à analyser et gérer les risques pesant sur la vie⁴ et la santé des personnes, des animaux et des plantes et les risques connexes pour l'environnement. Elle se fonde sur la reconnaissance des liens critiques entre les secteurs. Des dangers⁵ de divers types en matière de biosécurité existent dans chaque secteur et sont fort susceptibles de migrer d'un secteur à un autre. C'est pour cette raison que des contrôles insuffisants dans un secteur peuvent avoir de lourdes conséquences pour les autres secteurs.

L'harmonisation et l'intégration des contrôles et des systèmes nationaux de biosécurité chaque fois que c'est possible permet d'exploiter les synergies qui existent entre les secteurs. Elles auront pour effet d'améliorer considérablement la faculté des pays de protéger la santé humaine, les systèmes de production agricole et les personnes et les industries qui en dépendent. En outre, elles ont de fortes chances d'apporter d'autres avantages. Une approche harmonisée et intégrée de la biosécurité contribuera à préserver l'environnement et à protéger des incertitudes en rapport avec les nouvelles technologies. Elle améliorera encore la capacité des pays de s'acquitter des obligations qu'ils ont contractées aux termes des accords internationaux pertinents et d'exploiter pleinement les débouchés associés au commerce mondial de produits alimentaires et autres produits agricoles.

OBJET ET CADRE D'APPLICATION

Le présent *Dossier* a pour objet de fournir des conseils pratiques et une aide s'agissant de mettre au point et d'appliquer des cadres pour la biosécurité au niveau des pays. Il présente les avantages d'une approche harmonisée et intégrée de la biosécurité et illustre l'expérience de certains pays, dont le Belize, la Norvège et la Nouvelle-Zélande, qui ont tous adopté une approche de ce type récemment.

En constituant un cadre pour recenser les besoins intersectoriels en matière de capacités de biosécurité qui soit fondé sur une approche intégrée, le présent Dossier a vocation à combler les lacunes inhérentes aux approches purement sectorielles de

⁴ Comme indiqué à la note 2 plus haut, le terme «vie» est employé de manière générique pour englober les impacts des activités de biosécurité qui ne relèvent pas de la santé. Ces impacts peuvent être divers et restent souvent non quantifiés. Par exemple, en appliquant la Convention sur la diversité biologique (CDB), l'Organe subsidiaire chargé de fournir des avis scientifiques, techniques et technologiques (SBSTTA) a noté que les moyens actuellement employés pour déterminer la «valeur» de la diversité biologique et de ses

composantes sont insuffisants. En matière d'évaluation des risques écologiques, l'implication des parties prenantes est essentielle pour déterminer et hiérarchiser les attributs écologiques primordiaux de manière à pouvoir procéder à une évaluation des risques appropriée.

⁵ Le terme «danger» est employé dans ce document pour tous les secteurs de la biosécurité. Cependant, la Convention internationale pour la protection des végétaux (CIPV) fait habituellement usage de l'expression «organisme nuisible», plutôt que du terme «danger».

la biosécurité. Il a pour objet d'aider les pouvoirs publics à mieux gérer la biosécurité afin de protéger la santé publique, la production agricole et l'environnement. Il améliorera par ailleurs la capacité des pays de se conformer aux accords, règlements et obligations internationaux portant sur les mesures sanitaires et phytosanitaires et contribuera ainsi au développement économique et au bon fonctionnement du commerce.

Le *Dossier* comporte trois documents distincts mais en rapport entre eux. Ces trois documents ont été conçus en partant du principe que la biosécurité relève de différentes instances gouvernementales, que les risques en matière de biosécurité sont interdépendants et que le meilleur moyen de gérer ces risques est une action coordonnée entre tous les secteurs concernés qui contribue à l'obtention de meilleurs résultats et à une plus grande efficacité.

PARTIE 1 : PRINCIPES ET COMPOSANTES DE LA BIOSÉCURITÉ

La première partie du Dossier est une introduction générale à la biosécurité et une présentation du contexte actuel dans ses grandes lignes en vue de créer et d'appliquer une approche harmonisée et intégrée de la biosécurité dans tous les secteurs. Elle montre à quel point une telle approche peut améliorer la protection de la vie et de la santé des personnes, des animaux et des plantes, ainsi que de l'environnement en exploitant les synergies entre les différents secteurs et en donnant lieu à un certain nombre d'autres avantages concrets.

PARTIE 2 : GUIDE D'ÉVALUATION DES CAPACITÉS DE BIOSÉCURITÉ

La deuxième partie du Dossier contient des conseils sur les modalités d'évaluation des dimensions des capacités de biosécurité dans tous les secteurs et organisations sectorielles conformément aux impératifs d'une approche intégrée de la biosécurité telle que présentée dans la première partie. L'utilisation de ce guide permettra aux gouvernements de mieux faire prendre conscience des synergies et des interdépendances qui existent entre tous les secteurs de la biosécurité. Elle contribuera, de plus, à une meilleure appréciation des capacités et des performances du système de biosécurité en vigueur, à l'adoption d'une vision à moyen terme pour la biosécurité nationale et à la définition d'une stratégie et d'un plan d'action pour renforcer les capacités de biosécurité en se fondant sur une analyse des besoins en la matière.

PARTIE 3 : MANUEL DE SYNTHÈSE ET DE RÉFÉRENCE POUR L'ANALYSE DES RISQUES EN MATIÈRE DE BIOSÉCURITÉ

La troisième partie du *Dossier* présente un cadre générique pour structurer et guider l'application des principes de l'analyse des risques à la biosécurité. L'analyse des risques est au cœur des approches modernes et elle est en train d'émerger rapidement comme une discipline unificatrice pour tous les secteurs de la biosécurité. Les organisations et organismes internationaux ayant une fonction normative ont adopté l'évaluation des risques comme un outil essentiel pour atteindre leurs objectifs et les autorités compétentes nationales sont tenues, en vertu d'accords internationaux, d'utiliser de manière similaire les évaluations des risques quand c'est

possible et pratique. La troisième partie du *Dossier* explore les processus et les méthodes communs à l'analyse des risques intersectorielle et illustre le rôle de cette discipline s'agissant de nouer de meilleurs liens et de promouvoir une utilisation plus efficace des ressources techniques.

PUBLIC VISÉ

Sont principalement ciblés les fonctionnaires de l'administration publique travaillant dans le domaine de la biosécurité ou d'un secteur de la biosécurité. Ce groupe intégrera des responsables publics chargés de la sécurité sanitaire des aliments, de la santé publique, de la vie et de la santé des animaux et des plantes et de la protection de l'environnement, au niveau des politiques et/ou au niveau opérationnel. En outre, les agences d'aide au développement, les consultants et les formateurs participant à des activités et programmes dans le domaine de la biosécurité trouveront le *Dossier* utile.



PARTIE 1. PRINCIPES ET COMPOSANTES DE LA BIOSÉCURITÉ

- 
- 3 INTRODUCTION**
 - 3** Qu'est-ce que la biosécurité?
 - 3** Le contexte de la biosécurité moderne
 - 5** Qui est concerné?
 - 7 POURQUOI UNE APPROCHE HARMONISÉE ET INTÉGRÉE DE LA BIOSÉCURITÉ?**
 - 7** Liens en matière de biosécurité
 - 7** Analyse des risques
 - 8** Facteurs essentiels du changement
 - 10 LA BIOSÉCURITÉ DANS UN CONTEXTE MODERNE**
 - 10** Qu'est-ce qui constitue un danger en matière de biosécurité?
 - 10** Changements sectoriels dans le domaine de la biosécurité
 - 16 HARMONISATION ET INTÉGRATION DES APPROCHES DE LA BIOSÉCURITÉ**
 - 16** Changements dans les approches de la biosécurité
 - 17** Exigences pour une approche harmonisée et intégrée de la biosécurité
 - 19** Amélioration d'aspects spécifiques de la biosécurité grâce à une approche harmonisée et intégrée
 - 23** Conclusions

INTRODUCTION

QU'EST-CE QUE LA BIOSÉCURITÉ?

La biosécurité est une approche stratégique intégrée qui englobe le cadre des politiques et le cadre réglementaire (y compris les instruments et les activités) pour analyser et gérer les risques pesant sur la vie et la santé des personnes, des animaux et des plantes et les risques associés pour l'environnement. Elle englobe la sécurité sanitaire des aliments, les zoonoses, l'introduction d'organismes nuisibles et de maladies animales et végétales, la propagation d'organismes vivants modifiés (OVM) et de leurs produits (par exemple des organismes génétiquement modifiés, ou OGM) et l'introduction et la gestion des espèces exotiques envahissantes. Ainsi, la biosécurité est un concept global en rapport direct avec la viabilité à long terme de l'agriculture et divers aspects de la santé publique et de la protection de l'environnement, dont la diversité biologique.

La biosécurité a pour vocation première de prévenir, maîtriser et/ou gérer les risques pesant sur la vie et la santé en tant que de besoin dans chaque secteur de la biosécurité considéré (figure 1.1). Elle est ainsi un élément essentiel du développement agricole durable.

Le présent *Dossier* prône une approche stratégique et intégrée de la biosécurité en tant que concept global ayant une importance directe s'agissant de répondre aux attentes des consommateurs concernant l'innocuité de l'offre alimentaire, de prévenir et de maîtriser les problèmes de santé publique en rapport avec les zoonoses, de veiller à la viabilité à long terme de l'agriculture, de préserver les environnements terrestres et les milieux aquatiques marins et d'eau

Encadré 1.1. Quelques facteurs influençant la biosécurité moderne

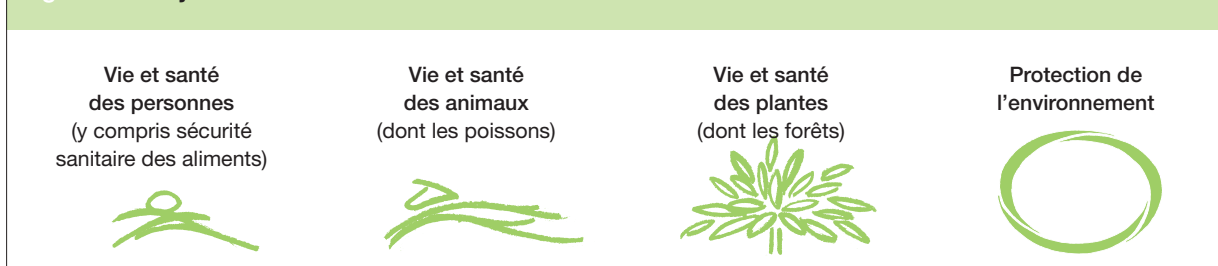
- Mondialisation
- Nouvelles technologies de production agricole et de transformation des aliments
- Développement du commerce de produits alimentaires et agricoles
- Obligations au regard du droit incombant aux signataires des accords internationaux pertinents
- Développement des voyages et des déplacements transfrontières de personnes
- Progrès dans les communications et l'accès mondial à l'information sur la biosécurité
- Plus grande attention du public à la biodiversité et à l'environnement, et à l'impact de l'agriculture sur ceux-ci
- Passage de l'indépendance du pays à son interdépendance pour une biosécurité efficace
- Pénurie de ressources techniques et opérationnelles
- Fort lien de dépendance de certains pays à l'égard des importations

douce et de protéger la diversité biologique. La biosécurité peut par ailleurs comprendre des mesures veillant à garantir la sécurité de l'approvisionnement alimentaire dans le contexte de la lutte contre le terrorisme. Les termes relatifs à la biosécurité utilisés dans ce *Dossier* figurent dans le glossaire en annexe 1.

LE CONTEXTE DE LA BIOSÉCURITÉ MODERNE

Les problèmes de biosécurité ont un retentissement mondial de plus en plus fort du fait de divers facteurs (encadré 1.1). La diversification et la multiplication des échanges internationaux d'animaux, de végétaux et de

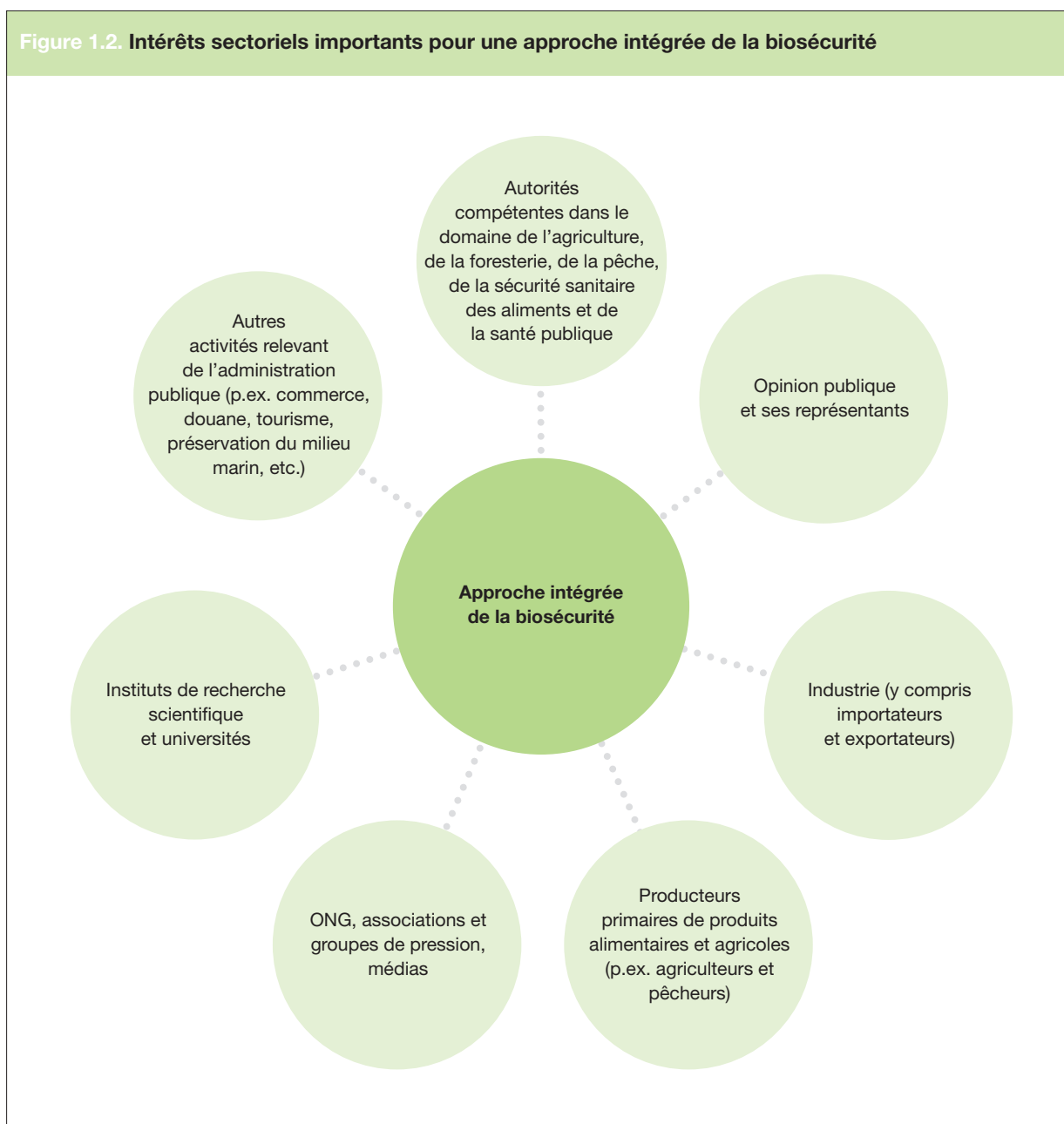
Figure 1.1. Objectifs sectoriels de la biosécurité



leurs produits est un facteur déterminant dans la propagation de maladies reconnues d'une région à une autre. Les changements dans les pratiques agricoles sont à l'origine de nouveaux dangers pour la santé qui sont susceptibles de traverser rapidement les frontières. L'évolution de l'écologie humaine et des comportements contribuent également à l'augmentation de l'incidence et de la propagation des dangers susceptibles d'avoir d'importantes répercussions sur la santé publique et sur la santé de la faune et de la flore. Les nouvelles technologies ajoutent une nouvelle dimension, par exemple parce qu'il est nécessaire d'évaluer les organismes et les produits dérivés des biotechnologies pour dépister tout risque potentiel pour la santé.

Avec la prise de conscience publique quant à l'impact des interventions et des événements négatifs en matière de biosécurité, les exigences politiques et sociales à l'égard des organismes publics de réglementation donnent lieu à de grands bouleversements de l'infrastructure. L'intérêt des parties prenantes est alimenté par les progrès technologiques en matière de détection et de gestion des dangers pesant sur la vie et la santé, de même que par le débat scientifique souvent non tranché quant à la possibilité que des niveaux très faibles de danger puissent avoir des effets préjudiciables sur la santé ou l'environnement.

Figure 1.2. Intérêts sectoriels importants pour une approche intégrée de la biosécurité



QUI EST CONCERNÉ?

PARTIES PRENANTES NATIONALES

La biosécurité implique des parties prenantes nombreuses et variées au plan national. Les organismes publics sont concernés au premier chef, mais l'industrie, les instituts de recherche scientifique, des groupes de pression spécialisés, des organisations non gouvernementales (ONG) et le grand public ont un rôle crucial à jouer.

Plusieurs secteurs de l'administration publique, tant au niveau national qu'infranational, sont concernés. Les autorités compétentes responsables des secteurs habituellement associés à la biosécurité – sécurité sanitaire des aliments, santé publique, agriculture, foresterie, pêche, environnement – occupent un rôle de premier plan dans une approche intégrée moderne de la biosécurité. Cependant, d'autres instances de l'administration publique responsables de secteurs tels que le commerce, la douane, les transports, les finances et le tourisme peuvent elles aussi jouer un rôle, selon les circonstances nationales (voir la figure 1.2 et l'annexe 2). En outre, les autorités compétentes font souvent appel aux services d'organisations « tierces » sous-traitantes pour exercer diverses fonctions essentielles de la biosécurité, à savoir, entre autres, des programmes de surveillance, des activités d'intervention en cas d'intrusion et des services de diagnostic de laboratoire.

PARTIES PRENANTES INTERNATIONALES

Au niveau mondial, les organisations internationales exerçant des fonctions normatives, les organismes internationaux et les accords et instruments juridiques internationaux jouent d'importants rôles complémentaires en matière de biosécurité.

Des organisations et organismes normatifs internationaux comme la Commission du Codex Alimentarius (CAC), l'Organisation mondiale de la santé animale (OIE) et la Commission des mesures phytosanitaires (CPM)⁶ définissent des normes⁷ pour les différents secteurs de la biosécurité conformément

à leurs mandats respectifs. Si les normes internationales ne sont pas en soi juridiquement contraignantes, elles n'en sont pas moins devenues des références internationales moyennant l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (Accord SPS) de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), qui les a adoptées en 1995 comme références pour toutes les mesures sanitaires et phytosanitaires internationales.

Les responsabilités des secteurs de la biosécurité au niveau international sont communes à un certain nombre d'organisations et d'organismes. Conformément à son mandat et à ses compétences, la FAO joue un rôle de chef de file pour les activités normatives et l'assistance technique aux plans national et international, pour soutenir la mise en œuvre d'une approche fondée sur la biosécurité. Les activités connexes sont, entre autres, les suivantes: l'organisation de consultations d'experts et de consultations techniques sur la biosécurité, la mise au point d'outils destinés à aider les pays à appliquer une approche fondée sur la biosécurité et à accompagner le renforcement des capacités et la création et la gestion du Portail international de sécurité sanitaire des aliments et de santé animale et végétale⁸ pour faciliter l'échange d'informations dans ces domaines. La FAO accueille le Secrétariat de la Commission du Codex Alimentarius, dans le cadre du Programme mixte FAO/OMS sur les normes alimentaires, ainsi que le Secrétariat de la Convention internationale pour la protection des végétaux (CIPV). En outre, la participation de la FAO au Fonds pour l'application des normes et le développement du commerce (FANDC) vise à améliorer la collaboration des trois organes normatifs reconnus au titre de l'Accord SPS avec la FAO, la Banque mondiale, l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et l'OMC.

L'OMS aide les pays à prévenir, détecter et vérifier rapidement les menaces liées à des maladies émergentes susceptibles de provoquer des épidémies et à intervenir de manière appropriée quand de telles menaces se font jour pour en réduire à un niveau

⁶ La Commission des mesures phytosanitaires (CMP) administre la CIPV (traité international ayant pour objet de faire appliquer des mesures visant à prévenir la propagation et l'introduction d'organismes nuisibles pour les plantes et les produits des plantes et de promouvoir des mesures appropriées pour les maîtriser) et adopte les Normes internationales pour les mesures phytosanitaires (NIMP).

⁷ Pour les besoins de ce Dossier, le mot « norme » employé pour désigner le produit des organisations et organes exerçant des fonctions normatives s'applique aux « normes, directives et autres

recommandations ». Il convient de noter que l'OMC reconnaît que l'Accord SPS n'établit aucune distinction entre ces termes et que chacun d'entre eux est appliqué selon des modalités qui dépendent davantage de son contenu que de la catégorie à laquelle il appartient. Programme mixte FAO/OMS sur les normes alimentaires. CAC, Rapport, 23^e session, Rome, 28 juin–3 juillet 2003. ALINORM 99/33 (document consultable à l'adresse suivante: <http://www.codexalimentarius.net/web/archives.jsp?year=99>).

⁸ Consultable à l'adresse suivante: www.ipfsaph.org

minimal l'impact sur la santé et l'économie de la population mondiale. Cette assistance concerne la prévention, le fonctionnement des dispositifs d'alerte et d'intervention d'urgence, le renforcement des capacités en matière d'analyse de laboratoire et d'épidémiologie, la préparation à l'éventualité d'épidémies provoquées intentionnellement, le soutien au Réseau mondial d'alerte et d'action en cas d'épidémie et le Règlement sanitaire international révisé, ou RSI (2005)⁹. Aux termes du RSI (2005), l'OMS a pour mandat de collaborer avec les États parties pour évaluer leurs capacités de santé publique, faciliter la coopération technique, apporter un soutien logistique et les aider à mobiliser des ressources financières pour renforcer leurs capacités de prévention, de surveillance et d'intervention d'urgence.

Outre les normes et les textes apparentés élaborés par la CAC, l'OIE et la CMP, plusieurs instruments, accords et textes juridiques internationaux

s'appliquent en matière de biosécurité. Il s'agit, entre autres, de l'Accord SPS et, dans une certaine mesure, de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce (Accord OTC), de la Convention sur la diversité biologique (CDB) et du Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques¹⁰ relatif à cette Convention et du Règlement sanitaire international. Ces instruments sont généralement axés sur un seul secteur (par exemple: la sécurité sanitaire des aliments, la santé des personnes/animaux/végétaux, la protection de l'environnement, la prévention des risques biotechnologiques, la diversité biologique, la préservation de la nature, la protection des espaces aquatiques, les ressources marines). Ils ont néanmoins des caractéristiques communes, telles que, entre autres, les principes de l'analyse des risques, les procédures de notification et l'échange d'informations. Une liste des instruments, accords, textes, organisations et organismes juridiques internationaux associés à la biosécurité figure en annexe 3.

⁹ Une révision du Règlement sanitaire international a été adoptée à l'unanimité le 23 mai 2005 par l'Assemblée mondiale de la santé. Ce Règlement est entré en vigueur en juin 2007. Voir l'annexe 3 pour plus d'informations.

¹⁰ L'expression «prévention des risques biologiques» désigne les «moyens pour réglementer, gérer ou maîtriser les risques associés à l'utilisation et à la libération d'organismes vivants et modifiés résultant de la biotechnologie qui risquent d'avoir sur l'environnement des impacts défavorables qui pourraient influencer sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique, compte tenu également des risques pour la santé humaine» PNUE/CDB. 1992. Convention sur la diversité biologique, article 8(g).