



## **Demi-tours: une approche sociologique des revirements de politique étrangère**

Le cas de la politique étrangère canadienne dans la négociation du Protocole de Cartagena

Evelyne Dufault

Candidate au doctorat en science politique  
Observatoire de l'écopolitique internationale  
Université du Québec à Montréal  
dufault.evelyne@uqam.ca

Communication présentée dans le cadre du colloque annuel de l'Association canadienne de science politique, London, 2 au 4 juin 2005.

**Version préliminaire; s.v.p. ne pas citer**

La dynamique principale ayant marqué les dix à quinze dernières années de la politique étrangère environnementale canadienne est sans aucun doute le changement global de rôle du Canada dans la politique internationale de l'environnement. Si le Canada s'est imposé comme meneur «vert» à partir des années 1970, qu'il a joué un rôle plus que significatif lors du Sommet de Rio de 1992 et que plusieurs Canadiens ont activement participé au développement du droit et des institutions internationales environnementales (Reif 1998; Runnalls 1993), son attitude depuis le milieu des années 1990 est marquée par plusieurs positions régressives (Broadhead 2001; Le Prestre et Stoett 2001; Litfin 2000; Macdonald et Smith 1999).

Au-delà de ce changement global de rôle au plan international, certaines politiques ont fait l'objet d'une réorientation importante, voire d'un revirement complet. Deux cas, en particulier, ont été plus flagrants: les changements climatiques et de la prévention des risques biotechnologiques associés aux organismes génétiquement modifiés (OGM)<sup>1</sup>. Dans le premier cas, le Canada a joué un rôle moteur dans la mise à l'ordre du jour du problème et a contribué à l'adoption de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques en 1992 (CCNUCC). Depuis l'adoption du Protocole de Kyoto (1997), toutefois, on a vu le Canada demander toujours davantage de flexibilité dans la mise en œuvre de ces accords et dans l'atteinte des objectifs, s'allier à d'autres États bloqueurs et retarder la ratification du Protocole au niveau national jusqu'à la toute fin de 2002.

Dans le second cas, auquel nous nous attarderons ici plus en détail, le Canada a été un acteur clé dans l'atteinte d'un consensus dans la négociation de la Convention sur la diversité biologique (CDB) et a facilité les discussions concernant plusieurs aspects de la convention, notamment sur la participation des communautés autochtones et sur l'accès et le partage des avantages. Mais en 1998, le Canada s'est joint au

---

<sup>1</sup> Voir en annexe une liste des acronymes

Groupe de Miami, une coalition qui a cherché à restreindre la portée et la rigueur du Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques (lié à la CDB et adopté le 29 janvier 2000 à Montréal<sup>2</sup>).

Ces changements de politique ne résultent pas d'une plus vaste réorientation de la politique étrangère environnementale puisque le Canada a continué de jouer un rôle positif dans d'autres forums tel que la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants (POP). Ceux-ci sont au contraire ponctuels et liés à des enjeux précis. Comment comprendre ces revirements qui complexifient le jeu diplomatique et qui affaiblissent la cohérence de la politique étrangère canadienne environnementale dans son ensemble? Quelles en sont les causes et quels processus les sous-tendent?

Nous tenterons ici de montrer que le retournement de politique vis-à-vis du Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques est lié à l'arrivée de nouveaux acteurs dans le processus de formulation de la position canadienne et à une modification du rapport de forces entre les acteurs de la communauté de politique. Notre recherche a montré que, malgré les pressions faites par l'industrie du grain, d'une part, et, d'autre part, les craintes de certains acteurs de voir le système canadien d'approbation des végétaux à caractères nouveaux mis en danger par le Protocole, les positions et le rôle du Canada dans la négociation n'ont véritablement changé que lorsque les conseillers commerciaux du gouvernement furent impliqués dans le processus. Après avoir discuté de la question du changement en politique étrangère et du cadre d'analyse, nous détaillerons brièvement les résultats de cette recherche, puis nous en tirerons quelques commentaires plus généraux concernant la politique étrangère environnementale canadienne.

### **La question du changement en politique étrangère**

Bien qu'il soulève des questionnements à la fois sur le plan théorique et pour la pratique de la politique internationale, le thème du changement en politique étrangère a peu été étudié en Relations internationales. Les travaux sur la politique étrangère ont surtout été consacrés à l'explication des continuités (Hermann 1990; Rosati *et al.* 1994) et les cas de changements radicaux de politique étrangère sont souvent considérés comme des valeurs aberrantes (Volgy et Schwarz 1994: 23). En conséquence, les développements théoriques concernant la question du changement en politique étrangère comme variable dépendante sont peu nombreux<sup>3</sup>. Ceux-ci ont surtout été consacrés au domaine de la sécurité mais celui de

---

<sup>2</sup> Une chronologie est fournie en annexe.

<sup>3</sup> Il s'agit principalement des travaux de Carlsnaes (1993), Goldmann (1988), Gustavsson (1999), Hermann (1990), Holsti (1982), Mendelson (1998) et Rosati *et al.* (1994).

la politique étrangère environnementale demeure négligé<sup>4</sup>. Pourtant, parce qu'il est relié à d'autres domaines tels que les relations économiques, et parce qu'il représente un domaine de politique à la fois fort dépendant du changement à l'échelle globale et particulièrement sensible aux variations de la politique interne, le domaine de l'environnement mérite notre attention. Mieux comprendre la politique internationale de l'environnement nous permet en effet d'améliorer notre compréhension des relations internationales puisqu'il s'agit d'une arène où s'expriment les contraintes internes aux États et où se cristallisent les tensions internationales à la croisée des questions politiques, économiques, commerciales, financières, sociales et culturelles.

Bien qu'elle se trouve à l'intersection de plusieurs domaines de politique, la politique étrangère environnementale possède ses caractéristiques propres. James Rosenau (1980), qui s'est interrogé sur la distinction entre le processus de formulation de la politique étrangère et celui des politiques nationales, constate que ceux-ci diffèrent car la mise en œuvre de la politique étrangère n'implique pas de modification de la répartition des ressources ou de l'arrangement des relations sociales. Or, lorsqu'une politique étrangère entraîne justement une nouvelle répartition de la richesse et des compromis sociaux (faisant des gagnants et des perdants), celle-ci prendrait une voie distincte, plus près des politiques publiques. Cette autre voie permet de donner libre cours à l'action des différents groupes de la société qui deviennent parties prenantes au processus décisionnel. C'est le cas de la politique étrangère environnementale dont la mise en œuvre, en particulier au Canada en raison du système fédéral, implique une répartition des coûts et des bénéfices inégale entre les différents groupes d'acteurs (provinces, groupes autochtones, industrie et entreprises, contribuables, municipalités, etc.). De plus, alors que l'action des acteurs non-étatiques est souvent considérée comme une influence externe sur un État autonome dans la conduite de sa politique étrangère, le domaine environnemental est plutôt caractérisé par la multiplicité des décideurs et l'implication des acteurs sociétaux. L'analyse de la politique étrangère environnementale nécessite donc d'adopter une approche pluraliste qui tienne compte de ce contexte bien particulier.

Pour ce faire, nous adopterons une approche s'appuyant sur des concepts liés à l'analyse des politiques publiques, telles que les communautés de politique et les coalitions<sup>5</sup> (Howlett 1999; Keck et Sikkink 1998; Litfin 2000; Sabatier et Jenkins-Smith 1993; Schuler 2000). Les travaux de Howlett sur la «gestion des

---

<sup>4</sup> À l'exception de Smith et Stoett (À paraître) et de quelques articles dont ceux de Litfin (2000) et de Broadhead (2001)

<sup>5</sup> Le terme «communauté de politique» doit ici être compris comme un groupe qui rassemble tous les acteurs intéressés par un enjeu spécifique et qui est composé de plusieurs coalitions qui participent à la construction d'un discours politique, qui font valoir leurs idées au sujet d'une politique et qui tentent chacune d'influencer sa formulation (Coleman et Skogstad 1990: 25). Le concept de «coalition» est utilisé pour désigner un ensemble d'acteurs étatiques et non étatiques gravitant dans l'environnement décisionnel d'un domaine précis de politique étrangère et partageant les mêmes idées au sujet d'une politique (Sabatier et Jenkins-Smith 1993).

réseaux complexes» (Howlett 1999; 2002) suggère que les facteurs favorisant le renversement de la politique sont la présence de nouvelles idées et la présence de nouveaux acteurs. À ces facteurs nous ajoutons celui de l'habilitation (ou *empowerment*), proposé par d'autres auteurs (Mendelson 1998; Sabatier et Jenkins-Smith 1993). Ainsi, pour produire un changement de politique, il devrait d'abord se produire un changement dans les caractéristiques des coalitions, qu'il s'agisse de l'introduction de nouvelles idées ou de nouveaux acteurs dans l'environnement décisionnel, ou encore d'une modification du rapport de forces entre les coalitions au sein de la communauté de politique.

Cette approche permet de considérer le processus de décision non pas comme un processus linéaire ni axé sur les acteurs étatiques, mais plutôt comme un processus ouvert et soumis à divers types de pressions moins fréquemment prises en compte dans l'analyse de la politique étrangère. Le changement n'est donc pas le résultat d'une décision prise à un moment précis mais peut également être identifié à une série d'actions posées. Dans le reste du texte, nous analysons le cas de la politique canadienne dans la négociation du Protocole de Cartagena en nous attardant à l'importance des acteurs de la communauté de politique.

### **La politique canadienne à l'égard du Protocole de Cartagena**

C'est lors de la négociation de la Convention sur la diversité biologique (CDB), entre 1990 et 1992, que l'idée d'un accord sur la prévention des risques biotechnologiques pour la biodiversité prend forme, à la demande des pays en développement. Ceux-ci étaient soucieux d'éviter de devenir un champ d'essai pour les nouveaux produits agricoles issus de la biotechnologie et de s'exposer aux effets potentiellement négatifs de certains produits<sup>6</sup>. Lors de la 1<sup>ère</sup> Conférence des Parties (CdP) à la CDB, à Nassau en novembre 1994, les Parties reconnurent la nécessité d'un accord sur la biosécurité, qu'ils commencèrent à élaborer lors de la 2<sup>e</sup> CdP en 1995 (Køester 2003: 7). Le Groupe de travail sur la biosécurité (*Biosafety Working Group*, ou BSWG), créé à cette occasion, se réunit à six reprises entre 1996 et 1999 et deux séances en CdP extraordinaire, l'une en février 1999 et l'autre en janvier 2000, furent nécessaires pour en arriver à un texte acceptable pour toutes les Parties.

La négociation de cet accord fut très conflictuelle, surtout à partir de 1999. Pour les pays en développement et l'Union européenne (UE), importateurs d'OGM, l'enjeu de la négociation était de mettre

---

<sup>6</sup> Bien que les États-Unis et le Japon se soient opposés à cette proposition, l'article 19(3) sur la biotechnologie fut finalement adopté grâce à un compromis. Cet enjeu fut l'un des derniers et des plus difficiles à résoudre. L'article 19 paragraphe (3) stipule que: *Les Parties examinent s'il convient de prendre des mesures et d'en fixer les modalités, éventuellement sous forme d'un protocole, comprenant notamment un accord préalable donné en connaissance de cause définissant les procédures appropriées dans le domaine du transfert, de la manutention et de l'utilisation en toute sécurité de tout organisme vivant modifié résultant de la biotechnologie qui risquerait d'avoir des effets défavorables sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique.*

en place une réglementation internationale la plus large et rigoureuse possible qui permettrait à un État d'interdire l'importation de divers types d'OGM sur son territoire sur la base d'une évaluation des risques potentiels pour la biodiversité et la santé humaine (fondée sur le principe de précaution). Pour les pays exportateurs d'OGM, au contraire, il s'agissait de s'assurer que le commerce international des OGM ne soit pas entravé par le Protocole et que ce dernier soit conforme aux règles de l'OMC (qui ne reconnaissent pas le principe de précaution comme justification aux barrières commerciales). À partir de 1998, la négociation fut polarisée entre d'une part le Groupe de Miami (États-Unis, Canada, Australie, Uruguay, Chili), qui représentait les intérêts des exportateurs, et l'UE et les pays en développement d'autre part. Le Groupe de Miami s'opposait aux demandes de l'UE et des pays en développement, notamment à ce que les produits dérivés et les organismes vivants modifiés (OVM)<sup>7</sup> destinés à l'alimentation humaine ou animale ou à être transformés (OVM-AHAT) soient inclus dans le champ d'application du Protocole. Il s'opposait également à l'inclusion de toute référence au principe de précaution, aux aspects socio-économiques ou à la question de la responsabilité pour des dommages causés à la biodiversité.

Le Canada a joué un rôle crucial dans le déroulement des négociations en tant que porte-parole du Groupe de Miami et, à ce titre, a été amené à défendre des positions qui en ont surpris plusieurs. En effet, le rôle discret mais constructif joué par le Canada lors des premières sessions internationales de négociation a laissé la place à une attitude de blocage perçue comme étant régressive par la plupart des autres Parties et des organisations écologistes. Deux types d'éléments sont à considérer dans l'analyse de ce changement: les revirements dans les positions sur des sujets ou articles précis du protocole et le changement de rôle global du Canada dans la négociation. Tout d'abord, cinq enjeux du protocole apparaissent avoir fait l'objet d'un changement de position radical ou graduel de la part du Canada: la portée du protocole, le principe de précaution, la clause de sauvegarde, la responsabilité et les aspects socio-économiques.

### *Portée du Protocole*

La portée du Protocole fut l'un des enjeux les plus importants et concernait le type d'OVM qui serait inclus dans le champ d'application du Protocole ainsi que le type de risque et d'activité qui seraient pris en considération. Concernant le type de risque, alors que les premiers documents canadiens incluent des références aux risques posés à la santé humaine, le Canada a cherché à partir de la cinquième réunion du BSWG à faire retirer tous les passages qui mentionnaient ce point dans le Protocole. En ce qui a trait aux types d'OVM visés, le Canada a dû abandonner la défense d'une définition basée sur le caractère nouveau

---

<sup>7</sup> Le Protocole de Cartagena concerne les organismes vivants modifiés (OVM), un terme qui peut être considéré comme un synonyme d'organisme génétiquement modifié (OGM).

des organismes et l'espoir d'imposer une approche axée sur le produit<sup>8</sup>. De plus, il ne put faire valoir l'inclusion des espèces exotiques (non modifiées génétiquement) dans le champ d'application du Protocole. Enfin, la préoccupation formulée dès la deuxième réunion (1997) par le Canada à l'endroit du traitement des OVM destinés à l'alimentation humaine ou animale ou à être transformés (OVM-AHAT)<sup>9</sup> prit de plus en plus d'ampleur pour constituer en 1998 la motivation principale à la formation du Groupe de Miami.

### *Principe de précaution<sup>10</sup>*

La position canadienne sur la question du principe de précaution a subi un glissement graduel du début à la fin de la négociation. En effet, lors de la première réunion (1996), le Canada a affirmé que les méthodes d'évaluation des risques étaient de compétence nationale sans qu'aucune méthodologie ne soit spécifiée ou privilégiée, ouvrant ainsi la porte à des modes de prise de décision basés sur le principe de précaution. En 1997, le Canada fut l'un des premiers États à mentionner la question du principe de précaution (IIDD, 1997) et était en faveur de son inclusion dans une éventuelle section sur les principes qui ferait partie des clauses opérationnelles du Protocole. De plus, la position canadienne sur l'évaluation et la gestion des risques reprenait l'expression «effets néfastes potentiels» dans un souci de cohérence avec le principe de précaution qui figure dans la CDB. Puis, lors de la cinquième réunion en août 1998, la délégation canadienne était prête à soutenir l'inclusion du principe de précaution dans le préambule (qui n'est pas une clause opérationnelle), ou, comme second choix, dans l'article sur les obligations générales. En février 1999, elle préféra plutôt l'inclusion de l'*approche* de précaution dans le préambule et s'opposa vivement à l'inclusion du terme «principe de précaution» dans le texte, peu importe l'endroit.

### *Clause de sauvegarde de l'OMC*

Bien qu'il apparaisse clairement que le Canada n'ait jamais eu l'intention de défendre un Protocole sur la biosécurité qui ne permette pas d'appliquer les règles du commerce international de façon cohérente, sa position au sein du Groupe de Miami s'est radicalisée. Dans le document soumis pour la réunion de mars 1997 (UNEP/CBD/BSWG/2/2), le Canada ne réclame pas que les règles de l'OMC soient supérieures à celles du Protocole mais, comme la plupart des Parties qui ont soumis leur point de vue, qu'elles soient

---

<sup>8</sup> L'approche fondée sur le produit s'oppose à celle basée sur le procédé. La première vise à réglementer tous les nouveaux produits, peu importe la technique par laquelle ils ont été créés (méthodes traditionnelles ou recombinaison d'ADN). La seconde vise uniquement les produits créés à partir de la technique de recombinaison d'ADN.

<sup>9</sup> Les OVM-AHAT sont plus communément appelés «*commodities*» et désignent les denrées en vrac (grain, surtout: canola, soya et maïs transgénique).

<sup>10</sup> Le principe de précaution stipule que «l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement» (Principe 15 de la Déclaration de Rio).

cohérentes. Cette position se radicalisera avec la demande faite par le Groupe de Miami de l'inclusion d'une clause de sauvegarde (*savings clause*) garantissant la supériorité des règles de l'OMC sur celles du Protocole.

### *Responsabilité et aspects socio-économiques*

Ces deux questions ont également fait l'objet d'une radicalisation de la position canadienne. Durant les premières réunions, le Canada a considéré les aspects socio-économiques comme faisant partie du domaine des enjeux nationaux. Jusqu'à la cinquième réunion (1998), le Canada s'est dit prêt à considérer les propositions des autres délégations sur ces enjeux. Par la suite, il a cherché à faire retirer toute référence aux considérations socio-économiques et à la responsabilité dans le Protocole. La position canadienne sur l'enjeu des aspects socio-économiques est d'autant plus inattendue qu'elle constitue un changement d'optique par rapport à la position adoptée dans la CDB sur la question de la protection des savoirs traditionnels, question sur laquelle le Canada a défendu une approche progressiste lors des négociations de la CDB. En soutenant l'introduction de ce concept dans la CDB, le Canada reconnaissait effectivement que les ressources biologiques ont une valeur économique ainsi qu'une signification culturelle et une valeur intrinsèque (Le Prestre et Stoett 2001).

### *Le changement de rôle du Canada*

D'autre part, le rôle du Canada dans le cadre de la CDB a subi un revirement complet. Le Canada a joué son traditionnel rôle de médiateur entre les pays développés et les pays en développement tout au long de la négociation de la CDB, soutenant fermement les objectifs de protection de l'environnement, de conservation de la diversité biologique et de développement durable (Le Prestre et Stoett 2001). La délégation canadienne fut la première à inclure des représentants non gouvernementaux et le Canada fut ainsi reconnu pour sa transparence et son ouverture. De plus, il fut salué pour avoir placé les préoccupations des populations autochtones concernant la protection des savoirs traditionnels à l'ordre du jour de la CDB et pour avoir contribué à imposer l'idée de partage juste et équitable des avantages tirés de l'exploitation des ressources génétiques (Le Prestre et Stoett 2001). On attribue même souvent l'adoption de la CDB au Canada qui, grâce à la fermeté de son soutien à l'accord par la voix de son Premier ministre, a convaincu certains États hésitants en raison du refus des États-Unis de signer la CDB, comme la Grande-Bretagne, la France et le Japon, de s'engager tout de même. Par la suite, la ville de Montréal emporta la compétition en vue d'accueillir le Secrétariat de la CDB et le Canada fut le 5<sup>e</sup> pays à signer la Convention (le 1<sup>er</sup> pays développé) et le 6<sup>e</sup> à la ratifier. Enfin, contrairement à plusieurs pays qui ont tardé à mettre sur pied une stratégie nationale de la biodiversité (la France a annoncé la sienne en janvier 2005), la *Stratégie canadienne de la biodiversité* fut dévoilée dès 1995. Le document canadien fut même pris comme modèle

par des organisations internationales afin d'encourager les autres États à suivre l'exemple (Le Prestre et Stoett 2001).

La position canadienne dans la négociation du Protocole de Cartagena à partir de 1999 apparaît contradictoire avec le rôle joué par le Canada au sein de la CDB. Le durcissement des positions canadiennes au fil du processus fut particulièrement marqué à partir de 1998. Durant les deux premières années, les comptes rendus des réunions faites par le Bulletin des négociations de la Terre (BNT) montrent que le Canada s'exprimait souvent avec la Norvège et la Suisse, deux pays plutôt progressistes, et qu'il était relativement actif. De façon générale, l'approche canadienne était de s'assurer que le Protocole soit conforme à la réglementation canadienne en vigueur afin de ne pas avoir à refondre les politiques nationales.

Mais le rôle actif et constructif que le Canada a joué lors des premières réunions s'est progressivement effacé au profit d'un rôle de blocage. Les rapports des médias, des ONG et des participants soulignent le durcissement des négociations à partir de la cinquième réunion mais surtout de la sixième (Cartagena), l'agressivité extrême des négociations (compte tenu de la nature des rapports diplomatiques normaux) et le climat de tension et d'opposition qui régnait aussi bien lors des séances de négociation qu'à l'extérieur des salles<sup>11</sup> Le Canada, en tant que porte-parole du Groupe de Miami, voyait une large part de cette agressivité dirigée contre ses délégués<sup>12</sup> et son rôle global dans la négociation fut dès lors indissociable de son adhésion au Groupe de Miami.

Mais l'adhésion du Canada au Groupe de Miami ne semble pas avoir été une décision spontanée. Dès la première réunion du groupe de travail, en juillet 1996, le Canada avait été sollicité pour faire partie d'un groupe de négociation que les États-Unis désiraient créer autour des pays développés qui étaient susceptibles de partager les mêmes points de vue. Ils cherchaient à réunir les quelques pays qui avaient une industrie de biotechnologie et qui possédaient déjà une certaine expérience de la réglementation en matière d'approbation de nouveaux produits. La délégation canadienne refusa cette proposition car bien qu'elle partageait certains intérêts avec la délégation américaine, elle ne souhaitait pas coordonner sa

---

<sup>11</sup> Des anecdotes relatées lors des entretiens font même part d'épisodes survenus à l'aéroport ou dans les lobbys des hôtels entre les participants des différentes délégations. Ce climat de tension et d'agressivité a notamment été alimenté par des événements extérieurs aux négociations, comme l'âpreté des négociations commerciales, le moratoire européen sur l'importation des OGM et la poursuite lancée à l'OMC par les États-Unis, l'échec du Sommet de Seattle et de la tentative d'établir un groupe de travail sur la biosécurité à l'OMC, etc.

<sup>12</sup> Le Canada fut entre autres vilipendé par Tewolde Egziabher, le chef de délégation de l'Éthiopie et acteur important des négociations en tant que porte-parole des pays en développement, dans un discours prononcé lors de la séance de reprise de la CdP extraordinaire (janvier 2000) qui dénonçait sa responsabilité dans l'échec de la réunion de Cartagena, où le protocole devait originellement être adopté.

position dans la négociation mais désirait plutôt garder une indépendance politique<sup>13</sup>. De plus, leurs approches différaient sous plusieurs aspects<sup>14</sup>. En 1998, le Canada accepta pourtant de se joindre au Groupe de Miami, formé à l'initiative des États-Unis, et même d'en être le porte-parole jusqu'à la fin des négociations.

Le Groupe de Miami fut principalement créé afin de défendre le point de vue des pays exportateurs sur la question des OVM-AHAT, c'est-à-dire les végétaux transgéniques destinés à l'alimentation ou à la transformation mais pas à l'introduction dans l'environnement, ce qui expliquerait de façon plausible l'adhésion du Canada. Cependant, cette coalition fut amenée à développer des positions communes sur la plupart des autres enjeux du Protocole, positions que le Canada a dû également défendre. Mais les points de vue divergent quant au rôle de la délégation canadienne au sein du Groupe de Miami (Winfield, 2000). Certains, comme Falkner, n'hésitent pas à pointer du doigt la délégation canadienne pour le blocage des négociations jusqu'à la toute dernière minute (2002: 22). D'autres, au contraire, diront plutôt que le Canada a servi de modérateur et a joué un rôle clé dans l'adoucissement des positions du Groupe de Miami après Cartagena (ExCdP1), permettant l'atteinte d'un compromis entre les Parties.

### **Le processus de formulation de la politique canadienne<sup>15</sup>**

#### *La mise en place d'une structure institutionnelle*

Il n'existe pas de structure préétablie visant à superviser ce type de processus de négociation, ni d'ailleurs de structure de coordination permanente. Chaque négociation est l'occasion de créer des comités dédiés à la formulation de la position canadienne et au suivi des négociations. Dans le cas du Protocole de Cartagena, la structure s'apparentait à celle mise en place pour la CDB (voir Le Prestre et Stoett 2001) et était constituée de: (1) un comité fédéral interministériel (co-dirigé par EC et le MAÉCI) composé de représentants des ministères fédéraux concernés par le dossier; (2) un comité conseil dont le rôle n'était pas décisionnel et qui était composé de représentants des ministères fédéraux, des gouvernements des provinces intéressées, des ONG et de l'industrie, ainsi que des experts; (3) un comité formé de directeurs généraux; (4) un comité de sous-ministres adjoints. Enfin, des réunions informelles de sous-ministres étaient tenues au besoin afin d'assurer la coordination du dossier entre les ministères et avec le cabinet

---

<sup>13</sup> Entrevue avec un fonctionnaire fédéral, octobre 2004.

<sup>14</sup> La délégation canadienne était dirigée par Environnement Canada alors qu'aux États-Unis, c'était le ministère de l'Agriculture qui menait les négociations; deuxièmement, les États-Unis étaient ouvertement opposés au développement du Protocole alors que le Canada l'avait appuyé à Djakarta et à Madrid; enfin, les réglementations nationales concernant l'approbation des produits étaient différentes à plusieurs égards.

<sup>15</sup> La majorité des données de cette section proviennent d'entretiens avec des fonctionnaires fédéraux réalisées au cours de l'automne 2004.

fédéral. La position canadienne a été approuvée par le cabinet à un certain nombre de reprises durant le processus de négociation mais l'implication du cabinet est demeurée limitée et s'est surtout concrétisée après la réunion de Cartagena (1999).

### *La communauté de politique*

Les membres du comité interministériel et du comité conseil constituent l'essentiel de la communauté de politique dans ce domaine. Ce sont également eux qui ont participé aux négociations internationales en tant que membres de la délégation canadienne. La communauté de politique formée autour de l'enjeu du Protocole sur la biosécurité est demeurée assez isolée et symétrique (Howlett 2002), c'est-à-dire relativement stable. Cela reflète bien le caractère beaucoup plus confidentiel de la formulation des politiques étrangères par rapport à celle des politiques nationales. Le tableau 1 montre, à titre d'indicateur, la relative stabilité des délégations en termes de nombre de représentants.

**Tableau 1. Évolution du nombre de représentants aux délégations canadiennes aux réunions internationales de négociation du Protocole sur les risques biotechnologiques, 1996-2000**

	1996	1997	1997	1998	1998	1999	1999	1999	1999	2000
	BSWG1	BSWG2	BSWG3	BSWG4	BSWG5	BSWG6	ExCdP1	Consul. in- formelles I	Consul. in- formelles II	ExCdP1bis
EC <sup>16</sup>	2	3	3	4	4	6	6	3	1	7 (+ ministre)
MAECI	1	3	5	3	6	6	6	5	2	7
IC	0	0	1	1	1	1	1	1	0	1
AAC	2	1	1	1	2	1	1	1	0	2
ACIA <sup>17</sup>	—	—	1	1	1	2	2	2	0	4
SC	0	1	1	1	1	1	1	0	0	2
Justice	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
ACDI	0	0	0	0	1	1	1	0	0	1
Provs	0	1	3	1	1	2	2	0	0	4
Deputés	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
ONG <sup>18</sup>	1	1	2	1	3	1	0	0	0	1
Indus.	1	3	3	1	2	1	2	0	0	1
Autres	1	1	1	1	0	1	0	0	0	0
<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>14</b>	<b>22</b>	<b>15</b>	<b>22</b>	<b>23</b>	<b>22</b>	<b>12</b>	<b>3</b>	<b>32</b>

Trois coalitions peuvent être identifiées sur la base des idées défendues par les différents groupes d'acteurs composant la communauté de politique. Celles-ci ne sont pas mutuellement exclusives et se recoupent de diverses façon. La première coalition visait la préservation du système réglementaire canadien en matière d'approbation de nouveaux produits. Elle se composait principalement de l'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA) et des développeurs de nouveaux végétaux transgéniques. Ceux-ci considéraient le système canadien d'approbation des produits adéquat, rigoureux et efficace et étaient

<sup>16</sup> Voir en annexe la liste des acronymes

<sup>17</sup> L'ACIA fut créée en 1997 et n'a donc pu envoyer de représentants avant BSWG3; avant cette date ceux-ci étaient regroupés sous AAC.

<sup>18</sup> Incluant les universitaires

inquiets que des éléments proposés par le Canada comme l'approche basée sur le produit et la responsabilité de la notification reposant sur l'importateur soient rejetés par les autres délégations. Le système canadien est unique à plusieurs points de vue et son intégrité aurait pu être menacée par des règles internationales qui lui sont contradictoires.

La seconde coalition cherchait à protéger les exportations canadiennes d'éventuels obstacles qui seraient imposés par le Protocole. Elle regroupait tous les acteurs de l'industrie ainsi que les Affaires étrangères et les conseillers commerciaux. Les grainetiers et semenciers (*grain et seed traders*) sont ceux qui, parmi les acteurs de cette coalition, étaient le plus en faveur d'un protocole. Ceux-ci sont aux prises avec un problème de confiance de la part des marchés étrangers et considéraient qu'un protocole pourrait, dans une certaine mesure, permettre d'améliorer cette confiance et de protéger leurs marchés extérieurs. Le Conseil canadien du blé demande même à l'heure actuelle que l'acceptation des nouveaux produits transgéniques par le marché soit un critère pris en compte pour leur approbation au pays<sup>19</sup>. Pour les développeurs, le problème concernait davantage les procédures d'approbation des nouveaux produits dans les différents pays, et, en ce sens, ils souhaitaient que le Protocole conduise à ce qu'il y ait une approbation plus globale des produits au plan mondial. De cette façon, les uns pourraient se fier aux évaluations et décisions des autres, ce qui réduirait la lourdeur et la duplication des procédures pour les développeurs. L'industrie n'est donc pas forcément contre la réglementation car elle cherche à ce que le public ait confiance dans leurs produits. Ce constat est paradoxal car AAC, qui a pour mandat de promouvoir les produits canadiens, a été perçu comme l'organisation la moins en faveur du Protocole alors que sa clientèle semblait moins radicale.

Enfin, la troisième coalition valorisait globalement la protection environnementale et l'image internationale du Canada dans le domaine environnemental. Elle était composée des représentants d'Environnement Canada et des ONGE, mais aussi de ceux des Affaires étrangères, qui ont un vaste mandat de représentation des intérêts généraux du Canada. Ces groupes étaient globalement en faveur de l'élaboration d'un protocole. Les Affaires étrangères demeuraient engagés dans le processus de négociation et dirigeaient la délégation avec pour objectif la conclusion d'un accord. La position d'Environnement Canada était plutôt inconfortable du fait de son lien assez étroit avec les ONGE et de son leadership dans le dossier. Son point de vue général était de voir à ce que le Protocole soit le plus rigoureux possible en faveur de la protection de l'environnement, notamment en intégrant le principe de précaution. Les ONGE avaient des idées proches de celles défendues par l'UE et les pays en développement et cherchaient à ce que la position canadienne soit en faveur d'un protocole avec la portée la plus large possible et qui soit le

---

<sup>19</sup> Le Conseil canadien du blé a participé à une campagne commune avec des ONG contre la commercialisation du blé transgénique de Monsanto.

plus rigoureux possible (ce qui inclut la prise en compte des questions socio-économiques, la responsabilité, le principe de précaution, etc.).

**Tableau 2. Les coalitions formant la communauté de politique**

	<b>Coalition 1</b>	<b>Coalition 2</b>	<b>Coalition 3</b>
<b>Acteurs</b>	ACIA Développeurs	Acteurs de l'industrie Affaires étrangères Conseillers commerciaux	Environnement Canada ONG environnementales Affaires étrangères
<b>Idées défendues</b>	Préservation du système réglementaire canadien en matière d'approbation de nouveaux produits	Protection des exportations canadiennes d'éventuels obstacles qui seraient imposés par le Protocole	Protection environnementale et image internationale du Canada dans le domaine environnemental
<b>Rapport de forces</b>	Coalition assez forte et liée à la coalition 2 par son membership	Dominante à partir de l'arrivée des conseillers commerciaux	Isolée et faible

L'élément principal à souligner concerne l'isolement de la coalition 3 des deux autres coalitions. Bien qu'Environnement Canada ait réussi à conserver un certain leadership dans le dossier et que les Affaires étrangères l'aient appuyé dans le mandat de négociation, la coalition 3 a défendu un point de vue minoritaire durant le processus de formulation de la position canadienne. Les caractéristiques institutionnelles et les ressources du ministère de l'Environnement et des ONGE n'ont pu permettre la consolidation d'un rapport de forces qui leur soit favorable. Entre autres, les ressources d'Environnement Canada ont été canalisées dans la gestion du processus plutôt que dans la recherche et l'élaboration de positions. Ainsi, le rapport de forces initial apparaît nettement inégal, puisque les coalitions 1 et 2 ne défendaient pas des points de vue mutuellement exclusifs et que leurs membres se recoupaient largement. Cette dynamique s'est accentuée et reconfigurée en cours de négociation, comme nous le verrons dans la prochaine section.

### *La reconfiguration des coalitions*

C'est avec l'introduction de nouveaux acteurs dans le processus de formulation de la position canadienne que le rapport de forces a pu basculer définitivement entre les coalitions. Cette reconfiguration de la communauté de politique est le fruit d'une redéfinition de l'enjeu en termes commerciaux. On peut distinguer trois grandes étapes à ce processus.

#### *Étape 1 : La phase initiale de définition du problème*

Le dossier des risques biotechnologiques fut traité au départ dans le cadre des politiques concernant la biodiversité, puisque le Protocole sur les risques biotechnologiques était élaboré sous l'égide de la Convention sur la diversité biologique. C'est donc le Bureau de la Convention sur la diversité biologique (BCB) qui a eu la responsabilité de l'élaboration de la position canadienne et de la négociation du

Protocole de Cartagena. Le BCB a créé à cet effet le comité conseil et le comité interministériel, et a sollicité la participation des acteurs de la société civile.

Après la première réunion du groupe de travail (1996), le Directeur du BCB a demandé que le MAÉCI soit associé de plus près au processus de négociation. La direction du dossier est donc devenue bi-céphale et la délégation canadienne comme le processus national de formulation de la politique canadienne furent dorénavant co-dirigés. Malgré cette perte d'influence, le leadership d'EC dans ce dossier, notamment au plan de la gestion du processus, lui a permis de conserver un certain rapport de forces. De plus, les débuts du processus ont été peu conflictuels dans les négociations au plan international et au plan national. De 1995 à 1998, les acteurs tant nationaux qu'internationaux étaient plus ou moins bien organisés. Au niveau national, l'industrie a mis un certain temps à s'intéresser plus sérieusement à la question et à organiser sa participation et son discours. Durant cette période, la position canadienne est demeurée plutôt floue et incomplète mais globalement positive face à l'accord négocié, alors que l'on cherchait à saisir dans quelle direction les négociations se dirigeraient. La faible politisation de l'enjeu et le manque d'organisation des acteurs à cette étape du processus ont permis à EC de garder un certain contrôle du dossier.

#### *Étape 2 : L'arrivée de nouveaux acteurs*

Le partage du leadership d'EC avec les Affaires étrangères n'apparaît pas comme un facteur déterminant dans le changement de politique du Canada. Plutôt, c'est l'implication d'autres branches du gouvernement, notamment celles du Commerce international et de l'Agriculture, qui semble avoir joué un rôle crucial. La recherche documentaire et les entrevues que nous avons effectuées nous ont démontré que des changements qualitatifs significatifs chez les acteurs impliqués dans le processus de formulation de la politique étrangère sont survenus en cours de négociation. Un nouveau type d'acteur s'est effectivement intégré au processus de formulation de la politique et à la négociation : les **conseillers commerciaux**. Ceux-ci provenaient de différents ministères, en particulier ceux des Affaires étrangères et du Commerce international (branche du Commerce international) et de l'Agriculture et de l'Agro-alimentaire. Le tableau 3 montre la progression de ce type d'acteur au sein des délégations.

**Tableau 3. Évolution du nombre de conseillers commerciaux au sein des délégations canadiennes aux réunions internationales de négociation du Protocole sur les risques biotechnologiques<sup>20</sup>**

	1996 BSWG1	1997 BSWG2	1997 BSWG3	1998 BSWG4	1998 BSWG5	1999 BSWG6	1999 Consul. inf. I	2000 ExCdP1 bis
<b>Conseillers commerciaux<sup>21</sup></b>	0	0	2	1	4	5	4	7
<b>Nombre total de membres</b>	8	14	22	15	22	23	12	32
<b>Proportion de conseillers commerciaux</b>	0%	0%	9%	6%	18%	22%	33%	22%

Un lien significatif apparaît ici entre l'arrivée de ces nouveaux acteurs, qui sont passés de 0% à 33% (et de 0 à 7 personnes en nombre absolu) de la composition de la délégation entre la première et la septième réunion et la perception d'un changement de politique du Canada. L'arrivée de ces conseillers commerciaux dans la communauté de politique coïncide avec une augmentation marquée des tensions au sein du comité conseil et du comité interministériel, avec un changement de la politique canadienne, avec l'adhésion du Canada au Groupe de Miami et enfin avec une transformation de l'attitude de la délégation au plan international.

Ces nouveaux acteurs ont entraîné un changement dans le rapport de forces au sein des coalitions qui formaient la communauté de politique. Si les représentants de l'industrie ont été présents dès le début dans les délibérations à l'échelle nationale et lors des réunions internationales de négociation, la prise en compte de leur point de vue dans la formulation des positions canadiennes ne s'est affirmée que plus tard dans le processus, et de façon soudaine. L'industrie s'est montrée plutôt désorganisée et fragmentée et tarda à réagir aux enjeux soulevés par le Protocole. L'industrie grainetière, en particulier, a pris part au processus de formulation de la politique en cours de route et plusieurs témoignages confirment que les efforts des grainetiers pour faire entendre leur point de vue n'ont pas porté fruit immédiatement. La prise en compte des considérations des grainetiers par les acteurs gouvernementaux constitue en ce sens un point tournant du processus de formulation de la position canadienne. Sans l'introduction de ces nouveaux acteurs, l'intérêt canadien dans cette négociation se serait cristallisé différemment.

Plusieurs hypothèses peuvent être formulées concernant l'arrivée de ces nouveaux acteurs. Entre autres, les conseillers commerciaux ont pu être intégrés au processus au moment où on a constaté que le Protocole était en bonne voie d'être adopté alors qu'on n'avait pas cru que cela serait possible. On a pu

<sup>20</sup> Ces chiffres proviennent des documents officiels produits par le Secrétariat de la CDB lors des réunions et peuvent différer des listes provenant d'autres sources.

<sup>21</sup> Ces conseillers commerciaux proviennent de différents ministères, par exemple, à ExCdP1 bis, un provenait de l'ACIA (division de la politique commerciale), deux d'AAC (division de la politique commerciale multilatérale et division de l'analyse commerciale/OCDE), un d'Industrie Canada (division du commerce international) et trois du MAÉCI (division du droit commercial et division des barrières techniques au commerce et de la réglementation).

considérer qu'il était alors pertinent de s'y intéresser parce que le Protocole réglerait le commerce de produits qui ne sont pas réglementés par d'autres traités. Enfin, la question des OVM-AHAT (grains et céréales en particulier) ne fut traitée en détail qu'à partir de la sixième réunion et les documents canadiens ne mentionnent pas ce type de produit avant la troisième rencontre. Les implications du Protocole pour le commerce de ces produits n'avaient donc pas été bien évaluées avant que le processus de négociation ne soit bien avancé. Ceci pourrait expliquer pourquoi les préoccupations de l'industrie du grain furent brusquement «entendues» au sein des comités nationaux et que des conseillers commerciaux furent intégrés.

### *Étape 3 : La politisation de l'enjeu*

Enfin, la troisième étape, qui représente la dernière partie de la négociation (1999-2000), est caractérisée par une politisation de l'enjeu. Lors de cette dernière étape, la position canadienne s'est renforcée et on a vu l'inclusion d'acteurs gouvernementaux d'un niveau hiérarchique supérieur (*senior managers*). Cette nouvelle étape correspond à une affirmation de la position et à la participation au Groupe de Miami.

Tout d'abord, alors que tout au long de la négociation le nombre de fonctionnaires de rang supérieur a été restreint, le directeur du BCB étant le seul membre de ce niveau, de plus en plus de directeurs ont été impliqués durant cette dernière période<sup>22</sup>. L'échec médiatisé de la réunion de Cartagena (février 1999) a contribué à la politisation de l'enjeu et a entraîné la participation de représentants canadiens de plus haut niveau, dont le ministre et le sous-ministre, qui furent présents uniquement lors de la dernière séance de négociation. Non seulement ces acteurs étaient-ils absents des réunions de négociation jusque tard dans le processus, mais ceux-ci ne furent pas non plus impliqués dans la formulation de la politique au plan national. Les comités nationaux étaient composés en majeure partie de gestionnaires de rang peu élevé et malgré l'existence de comités informels aux niveaux supérieurs et d'un mandat du cabinet en faveur de l'élaboration de l'accord, ni le comité de sous-ministres ni le cabinet n'a véritablement supervisé la formulation de la politique. Par ailleurs, cette étape qui a vu la politisation de l'enjeu est également caractérisée par le renforcement de la position canadienne. Comme nous l'avons vu, l'affirmation de la position passa notamment par la participation du Canada au Groupe de Miami à partir de l'été 1998 et cristallisa le rôle du Canada comme bloqueur.

En somme, deux dynamiques semblent avoir contribué d'une part au changement de position et d'autre part au renforcement de celle-ci. Ces deux dynamiques correspondent à deux étapes consécutives dans la

---

<sup>22</sup> La délégation à la 5<sup>e</sup> réunion (août 1998) comprenait trois directeurs et celle pour la réunion de février 1999 comptait trois directeurs ainsi qu'un directeur général. La délégation à la réunion de janvier 2000 comptait parmi ses membres le ministre de l'Environnement, le sous-ministre d'Environnement Canada, ainsi qu'un directeur général (MAÉCI) et cinq directeurs (deux d'EC, deux de l'ACIA et un d'AAC).

reconfiguration de la communauté de politique. D'abord, l'introduction d'un nouveau groupe d'acteurs, les conseillers commerciaux, dans les comités nationaux de formulation de la politique canadienne et dans la délégation a entraîné un changement perceptible de la position et une transformation du rôle du Canada dans la négociation. Ces conseillers, spécialistes de droit commercial provenant de la branche du commerce international du MAÉCI, d'Industrie Canada, d'AAC et de l'ACIA, ont modifié le rapport de forces au sein de la communauté de politique en renforçant le point de vue de l'industrie et en appuyant la coalition préoccupée par la protection des exportations canadiennes de produits agricoles. Puis, la politisation de l'enjeu au sein du gouvernement canadien a amené des gestionnaires de plus haut niveau à s'intégrer au processus de négociation, ce qui a eu pour effet de cristalliser et d'affirmer la position canadienne, notamment par le biais d'une participation active comme porte-parole du Groupe de Miami.

## **Discussion**

La négociation du Protocole de Cartagena est à plusieurs égards un cas atypique, ne serait-ce que par son caractère hautement conflictuel et en raison de ses résonances commerciales importantes. Ce processus de négociation a souffert de plusieurs lacunes : les enjeux de la négociation étaient flous et incompris de la plupart des délégués, on manquait de connaissances sur le sujet, le processus a souffert d'une mauvaise organisation du travail, les négociateurs de la plupart des pays étaient mal préparés, et le Secrétariat de la CDB a manqué de ressources pour fournir des documents d'information qui auraient pu éclairer les points de vue avec des recherches indépendantes. Les positions des États sont en conséquence demeurées très politisées et peu fondées sur des connaissances utiles<sup>23</sup>.

Il n'est donc pas étonnant de constater que le processus national de formulation de la politique canadienne ait été dans une certaine mesure également atypique. Celui-ci fut marqué par un changement de position et de rôle de la part du Canada, et par des controverses importantes au plan national. La position canadienne fut pratiquement inexistante jusque tard dans la négociation et le processus de formulation de la position fut désorganisé et mal préparé. La position canadienne s'est donc cristallisée en plusieurs étapes en cours de route, au contact des positions des autres et à travers le travail de comités nationaux. Malgré près de trois ans de discussions sur cet enjeu (davantage si l'on compte les négociations de la CDB sur cette question), les acteurs gouvernementaux n'avaient pas mesuré la portée de l'accord. Assurément conscient de cette lacune, un fonctionnaire affirmait lors d'un entretien que son organisation avait manqué de capacités de recherche afin de cerner les intérêts canadiens et les implications de l'accord pour le Canada (incluant pour l'industrie canadienne du grain), qu'on avait débuté le processus de consultation trop tard et

---

<sup>23</sup> Ces critiques émanent généralement des analyses de la négociation mais certaines sont également tirées des entretiens réalisés.

que la délégation canadienne n'avait pas su se montrer suffisamment prudente et s'opposer à certains éléments lorsque l'intérêt canadien n'était pas défini clairement<sup>24</sup>. De plus, le manque d'implication des gestionnaires de haut niveau aurait eu des impacts sur la définition de la position canadienne qui auraient pu être évités en planifiant une coordination au niveau des sous-ministres adjoints et des gestionnaires de rang élevé, en lien avec cabinet ministériel.

En somme, le manque d'effectifs, de coordination interministérielle, de préparation et de recherche a empêché l'évaluation précoce et approfondie des enjeux potentiels de la négociation, des positions des autres pays et des impacts du Protocole pour le Canada et pour divers secteurs de son économie. Les impacts les mieux et les plus rapidement identifiés ont été ceux touchant la réglementation canadienne, mais la délégation n'a pu faire valoir les propositions qui soulignaient la pertinence et la rigueur du système canadien. La détermination de l'intérêt national canadien fut donc axée dans un premier temps sur la politique nationale, ce qui est fréquemment le cas dans le domaine environnemental (Le Prestre 2005). Mais cet enjeu environnemental cachait également des implications commerciales importantes qui n'ont été mesurées que plus tard au cours du processus, ce qui a entraîné un repositionnement du Canada qui a eu des conséquences importantes sur le processus de négociation.

Cette étude de cas suggère que le changement de politique du Canada s'est effectué en raison de l'introduction de nouveaux acteurs qui sont venus modifier le rapport de forces au sein de la communauté de politique. À la lumière de ce cas, les hypothèses sur l'introduction de nouveaux acteurs et du changement de rapport de forces apparaissent comme étant les plus pertinentes. L'hypothèse concernant l'introduction de nouvelles idées semble moins utile puisque aucune nouvelle information ou donnée ne fut dévoilée au cours du processus, ce qui aurait pu contribuer à renverser la position. De plus, bien que tous les points de vue n'aient pas été représentés dès le départ, les grainetiers s'étant intégrés plus tardivement au processus, leur vision du problème n'a pu avoir un impact sur la définition de la position canadienne que lorsque les conseillers commerciaux ont pris part à la communauté de politique. Le cas du Protocole de Cartagena montre plutôt que les nouvelles idées ne peuvent avoir un impact que dans la mesure où le rapport de forces leur est favorable.

## **Conclusion**

Le Protocole de Cartagena fut adopté le 19 janvier 2000 et est entré en vigueur le 11 septembre 2003. Le Canada l'a signé le 19 avril 2001 mais ne l'avait toujours pas ratifié au moment d'écrire ces lignes. En

---

<sup>24</sup> Selon lui, le fait de ne pas s'être exprimé sur certains éléments a fait en sorte de laisser croire aux autres délégations que le Canada était d'accord sur ces points et a compliqué les négociations par la suite.

novembre 2003, le gouvernement a repoussé la ratification jusqu'à ce que des précisions soient données concernant un certain nombre d'éléments de la mise en œuvre<sup>25</sup>. De plus, le Canada, les États-Unis et le Mexique ont signé un accord trilatéral comprenant des mesures volontaires en matière de documentation pour les exportations et importations d'OVM, un point demeuré en suspend dans le Protocole. Les trois États se sont notamment entendus sur un seuil tolérable de 5% en deçà duquel il n'est pas nécessaire de joindre une documentation spécifique précisant qu'une cargaison contient des OVM. Cet accord a été dénoncé par les ONG, comme Greenpeace<sup>26</sup>, qui craignent que cette entente n'influence le déroulement des négociations qui se poursuivent dans le cadre du Protocole de Cartagena. Par ailleurs, le Canada a maintenu une attitude rigide et un rôle de blocage lors de la première Réunion des Parties au Protocole en février 2004 à Kuala Lumpur (Malaisie). Les observateurs ont rapporté l'attitude agressive des négociateurs canadiens et l'esprit de confrontation qui régnait. Le Canada maintient donc la position qu'il a défendu à travers le Groupe de Miami lors des négociations.

Bien que cette politique constitue une rupture face au rôle que le Canada a joué au sein de la CDB depuis la fin des années 1980, et plus généralement dans la politique internationale de l'environnement, sa direction n'apparaît nullement comme une aberration au regard de l'orientation générale de la politique étrangère canadienne de la fin des années 1990. La position adoptée en fin de parcours par le Canada dans la négociation du Protocole de Cartagena est cohérente avec les objectifs plus généraux de prospérité économique et de promotion du commerce international qui ont façonné la politique étrangère canadienne depuis 1995 (voir Canada 1995), ainsi qu'avec les positions prises à l'OMC et dans d'autres forums économiques.

De plus, le secteur des biotechnologies est un secteur en croissance dans lequel le gouvernement canadien a investi d'importantes sommes en recherche et développement. Le cadre de réglementation canadien en matière de biotechnologie a été élaboré, au début des années 1990, en veillant soigneusement à l'harmonisation des systèmes réglementaires canadien et américain (Abergel et Barrett 2002: 145). Rien ne semble donc justifier la position canadienne de 1995 à 1997, sinon l'incompréhension des enjeux, le manque de connaissance de la réglementation nationale et du fonctionnement des secteurs économiques concernés, ou encore le manque de préparation, de recherche et de réflexion. Pourquoi la politique canadienne a-t-elle au départ été favorable au Protocole? Pourquoi le gouvernement canadien a-t-il d'abord défendu un accord qui, dès la négociation de la CDB, s'annonçait contradictoire aux intérêts commerciaux

---

<sup>25</sup> Voir le communiqué du Canada émis en novembre 2003 à [[http://www.ec.gc.ca/press/2003/031118\\_n\\_e.htm](http://www.ec.gc.ca/press/2003/031118_n_e.htm)].

<sup>26</sup> Voir le document *Comment le Canada nuit au Protocole de Cartagena sur la biosécurité. Le cas des accords modèles du Groupe de Miami+*, disponible à [<http://www.greenpeace.ca>].

du Canada? En raison du *path dependency* lié au domaine de la biodiversité et de la force d'inertie des *patterns* de la politique étrangère? de la mauvaise évaluation de l'intérêt national? d'une surévaluation de certains objectifs politiques? d'un manque d'accès des clientèles concernées aux décideurs? d'un manque d'intérêt de la part des classes politiques et des ministères économiques, ou, au contraire, du soutien des politiques environnementales par les politiciens?

La politique étrangère canadienne face au Protocole de Cartagena pose par ailleurs la question de la cohérence des politiques. L'implication toujours croissante d'un grand nombre d'acteurs étatiques et non étatiques dans le processus de formulation des politiques étrangères permet-il la coordination et la cohérence des politiques d'un enjeu à l'autre? Ouvrir le processus de prise de décision à divers acteurs permet d'améliorer la gouvernance d'un domaine de politique en faisant en sorte de structurer les groupes d'intérêt et les communautés de politique et responsabilise les acteurs (provinces, ONG, industrie, groupes divers) face aux engagements gouvernementaux sur la scène internationale. Comme le souligne de plus VanNijnatten, «[m]ulti-stakeholder consultation aids in forming overarching relationships which transcend the institutional divisions of the state — between levels of government, between government agencies and between divisions within these agencies — and which forge links between government and societal interests» (VanNijnatten 1996: 405). Mais, au contraire, cela pourrait aussi contribuer à segmenter davantage la politique étrangère en isolant les différents domaines les uns des autres et en réduisant au minimum la coordination des actions et des décisions à un niveau plus centralisé.

Répondre à toutes ces questions pourrait permettre d'en apprendre davantage sur la coordination et l'articulation de la politique étrangère environnementale avec les autres domaines de la politique étrangère en éclairant, entre autres, l'existence ou non d'une logique et d'une définition de l'intérêt national propres au domaine environnemental.

## Liste des acronymes

AAC :	Agriculture et Agro-alimentaire Canada
ACDI :	Agence canadienne de développement international
ACIA :	Agence canadienne d'inspection des aliments
BCB :	Bureau de la Convention sur la diversité biologique (Environnement Canada)
BNT :	Bulletin des négociations de la Terre
BSWG :	Groupe de travail sur la biosécurité/ <i>Biosafety Working Group</i>
CCNUCC :	Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques
CDB :	Convention sur la diversité biologique
CdP :	Conférence des Parties
Dep :	Parlementaires
EC :	Environnement Canada
ExCdP :	Conférence des Parties extraordinaire
ExCdPbis :	Reprise de la Conférence des Parties extraordinaire
GP :	Gouvernements des provinces canadiennes
IC :	Industrie Canada
MAÉCI :	Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international
OCDE :	Organisation de coopération et de développement économiques
OGM :	Organisme génétiquement modifié
OMC :	Organisation mondiale du commerce
ONG :	Organisation non gouvernementale
ONGE :	Organisation non gouvernementale environnementale
OVM :	Organisme vivant modifié
OVM-AHAT :	Organisme vivant modifié destiné à l'alimentation humaine ou animale ou à la transformation
SC :	Santé Canada
UE :	Union européenne

## **Chronologie du Protocole de Cartagena**

- 1992 Adoption de la CDB
- 1994 CdP-1, Nassau (Bahamas), 28 novembre au 9 décembre
- 1995 CdP-2, Djakarta (Indonésie), 6 au 17 novembre
- 1996 Première réunion du BSWG, Aarhus (Danemark), 22 au 26 juillet
- 1997 Deuxième réunion du BSWG, Montréal (Canada), 12 au 16 mai  
Troisième réunion du BSWG, Montréal (Canada), 13 au 17 octobre
- 1998 Formation du Groupe de Miami (USA, Canada, Argentine, Australie, Chili, Uruguay)  
Quatrième réunion du BSWG, Montréal (Canada), 5 au 13 février  
Cinquième réunion du BSWG, Montréal (Canada), 17 au 28 août
- 1999 Sixième réunion du BSWG, Cartagena de Indias (Colombie), 14 au 22 février  
Première CdP extraordinaire (ExCdP), Cartagena de Indias (Colombie), 22 et 23 février  
Consultations informelles I, Montréal (Canada), 1<sup>er</sup> juillet  
Consultations informelles II, Vienne (Autriche), 15 au 19 septembre
- 2000 Consultations informelles III, Montréal (Canada), 20 au 23 janvier  
Reprise de l'ajournement de ExCdP (ExCdP bis), Montréal (Canada), 24 au 28 janvier  
Adoption du Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques, Montréal (Canada), 29 janvier  
Première réunion du Comité intergouvernemental sur le Protocole de Cartagena (ICCP), Montpellier (France), 11 au 15 décembre
- 2001 Deuxième réunion de l'ICCP, Nairobi (Kenya), 1 au 5 octobre
- 2002 Troisième réunion de l'ICCP, LaHaye (Pays-Bas), 22 au 26 avril
- 2003 Entrée en vigueur du Protocole le 11 septembre
- 2004 Première Réunion des Parties au Protocole, Kuala Lumpur (Malaisie), 23 au 27 février
- 2005 Deuxième Réunion des Parties au Protocole, Montréal (Canada), 30 mai au 3 juin

### Liste des références citées

- Abergel, Elisabeth et Katherine Barrett. 2002. «Putting the Cart Before the Horse: A Review of Biotechnology Policy in Canada». *Journal of Canadian Studies* 37(3): 135-161.
- Broadhead, Lee Anne. 2001. «Canada as a Rogue State: Its Shameful Performance on Climate». *International journal* 56(3): 461-480.
- Canada. 1995. *Le Canada dans le monde. Énoncé du gouvernement*. Ottawa: Travaux publics et services gouvernementaux Canada.
- Carlsnaes, Walter. 1993. «On analysing the Dynamics of Foreign Policy Change: A Critique and Reconceptualization». *Cooperation and Conflict* 28(1): 5-30.
- Coleman, W. D. et Grace Skogstad (dir.). 1990. *Policy Communities and Public Policy in Canada. A Structural Approach*. Mississauga: Copp Clark Pitman Ltd.
- Falkner, Robert. 2002. «Negotiating the Biosafety Protocol». Dans Christoph Bail *et al.* (dir.). *The Cartagena Protocol on Biosafety. Reconciling Trade in Biotechnology with Environment and Development?* Londres: Earthscan et The Royal Institute of International Affairs. p. 3-22.
- Goldmann, Kjell. 1988. *Change and Stability in Foreign Policy. The Problems and Possibilities of Détente*. Princeton: Princeton University Press.
- Gustavsson, Jakob. 1999. «How Should We Study Foreign Policy Change?». *Cooperation and Conflict* 34(1): 73-95.
- Hermann, Charles F. 1990. «Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy». *International Studies Quarterly* 34(3): 3-21.
- Holsti, K. J. (dir.). 1982. *Why Nations Realign: Foreign Policy Restructuring in the Postwar World*. Londres: George Allen & Unwin.
- Howlett, M. 1999. *Complex Network Management and the Governance of the Environment: Prospects for Policy Change and Policy Stability Over the Long Term*. PRI/SSHRC Project on Trends, Environment and Governance Section. UBC, Vancouver B.C.
- Howlett, M. 2002. «Do networks matter? Linking policy network structure to policy outcomes: Evidence from four Canadian policy sectors 1990-2000». *Canadian Journal of Political Science-Revue Canadienne De Science Politique* 35(2): 235-267.
- IIDD. 1997. *Bulletin des négociations de la Terre*. vol. 9. Winnipeg: IIDD.
- Keck, Margaret E. et Kathryn Sikkink. 1998. *Activists Beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca: Cornell University Press.
- Køester, Veit. 2003. «The History Behind the Protocol on Biosafety and the History of the Cartagena Biosafety Protocol Negotiation Process». Dans Secrétariat de la CBD (dir.). *CBD News Special Edition: Cartagena Protocol on Biosafety: From Negotiation to Implementation*. Montréal: Secrétariat de la CBD. p. 6-9.
- Le Prestre, Philippe. 2005. *Protection de l'environnement et relations internationales. Les défis de l'écopolitique mondiale*. Paris: Dalloz.
- Le Prestre, Philippe et Peter Stoett. 2001. «International Initiatives, Commitments, and Disappointments: Canada, CITES, and the CBD». Dans Karen Beazley et Robert Boardman (dir.). *Politics of the Wild: Canada's Endangered Species*. Toronto: Oxford University Press. p. 190-216.

- Litfin, Karen T. 2000. «Advocacy Coalitions Along the Domestic-Foreign Frontier: Globalization and Canadian Climate Change Policy». *Policy studies Journal* 28(1): 236-252.
- Macdonald, Douglas et Heather Smith. 1999. «Promises Made, Promises Broken». *International journal* 55: 107-124.
- Mendelson, Sarah E. 1998. *Changing Course. Ideas, Politics, and the Soviet Withdrawal From Afghanistan*. Princeton: Princeton University Press.
- Reif, Linda. 1998. «Environment Policy: The Rio Summit Five Years Later». Dans Fen Osler Hampson et Maureen Appel Molot (dir.). *Canada Among Nations 1998-99. Leadership and Dialogue*. Toronto: Oxford University Press. p. 267-283.
- Rosati, Jerel A., Joe D. Hagan et Martin W. Sampson III (dir.). 1994. *Foreign Policy Restructuring. How Governments Respond to Global Change*. Columbia: University of South Carolina Press. 316 p.
- Rosenau, James N. 1980. «Foreign Policy as an Issue-Area». Dans James N. Rosenau (dir.). *The Scientific Study of Foreign Policy, édition revue*. Londres: Frances Pinter. p. ch. 2.
- Runnalls, David. 1993. «The Road From Rio». Dans C. J. Maule et F. Osler Hampson (dir.). *Canada Among Nations 1993-1994. Global Jeopardy*. Ottawa: The Norman Paterson School of International Affairs et Carleton University Press. p. 133-153.
- Sabatier, Paul A. et Hank C. Jenkins-Smith (dir.). 1993. *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press.
- Schuler, Mark A. 2000. *Explaining Foreign Policy Change: The Case of U.s. International Population Policy*. Thèse de doctorat en science politique. University of Missouri-St. Louis.
- Smith, Heather et Peter Stoett (dir.). À paraître. *Canadian Environmental Foreign Policy*. Vancouver: UBC Press.
- VanNijnatten, Debora. 1996. «Environmental Governance in an Era of Participatory Decision Making: Canadian and American Approaches». *American Review of Canadian Studies* 26(3): 405-423.
- Volgy, Thomas J. et John E. Schwarz. 1994. «Foreign Policy Restructuring and the Myriad Webs of Restraint». Dans Jerel A. Rosati et al. (dir.). *Foreign Policy Restructuring. How Governments Respond to Global Change*. Columbia: University of South Carolina Press. p. 22-42.
- Winfield, M. S. 2000. *Reflections on the Biosafety Protocol Negotiations in Montreal*. 2004. 05-07. 3-6-00. En ligne [[www.biotech-info.net](http://www.biotech-info.net)].