

La mise en œuvre à l'échelle nationale

Valérie Normand¹. Responsable du programme d'accès aux ressources génétiques et du partage des avantages, Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique
Courriel : valerie.normand@biodiv.org

Quelques faits

Les correspondants nationaux et les autorités nationales compétentes

Lors de sa cinquième réunion, en avril 2000, la Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique (CDB) a demandé aux Parties (décision V/26A) de désigner un correspondant national et une ou plusieurs autorités nationales compétentes, selon le cas, qui assumeraient la responsabilité des arrangements sur l'accès et le partage des avantages (APA) relevant de leur compétence respective ou qui fourniraient des informations concernant ces arrangements. Au 20 octobre 2004 :

- 42 pays avaient désigné un correspondant national <<http://www.biodiv.org/doc/lists/nfp-abs.pdf>>;
- 14 pays avaient désigné des autorités nationales compétentes <<http://www.biodiv.org/doc/lists/nfp-abs-cna.pdf>>.

Les mesures relatives à l'APA

Lors de sa sixième réunion, en 2002, la Conférence de Parties a demandé aux Parties de mettre à la disposition du Secrétaire exécutif des « informations détaillées sur les mesures adoptées en vue de mettre en œuvre l'accès et le partage des avantages, y compris le texte de toute loi ou d'autres mesures élaborées pour régir l'accès et le partage des avantages » (décision VI/24D). Elle priait en outre le Secrétaire exécutif de compiler les informations reçues et de les rendre disponibles par le biais du centre d'échange afin de faciliter l'accès des Parties et des parties prenantes à ces informations.

Une base de données sur les mesures relatives à l'APA a été constituée; on peut la consulter sur le site Web du centre d'échange de la CDB, à l'adresse <<http://www.biodiv.org/programmes/socio-eco/benefit/measures.aspx>>. On y trouve des stratégies, des politiques et des mesures législatives et réglementaires nationales ou régionales concernant l'APA, qui ont été élaborées dans trois régions (décisions de la Communauté andine, ébauche d'Accord centraméricain et Loi type africaine) et dans 26 pays. Seules les mesures disponibles auprès de sources officielles ont été incluses dans la base de données. Dans la majorité des cas, la source des renseignements était un site Web gouvernemental.

Ces pays en sont à des stades différents de mise en œuvre de l'APA et ils ont appliqué des approches de réglementation différentes, en fonction de leurs structures administratives nationales, de leurs priorités et de leurs particularités culturelles et

¹ Les opinions exprimées ici sont celles de l'auteure et ne reflètent pas nécessairement les vues du Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique.

I. La détermination des enjeux à résoudre : le niveau de mise en œuvre
à l'échelle nationale

sociales. Certains pays ont adopté une seule mesure – en général, une loi – tandis que d'autres ont opté pour un ensemble de mesures incluant, par exemple, une stratégie nationale, une loi et des règlements ou lignes directrices. Plusieurs pays sont encore en train d'élaborer leur système national et, par conséquent, leur ensemble de mesures est souvent incomplet (p. ex., dans plusieurs pays, les lignes directrices ou règlements destinés à compléter la loi adoptée sur l'APA sont toujours en voie d'élaboration). En outre, les procédures et structures varient à l'échelle nationale. Par exemple, dans certains pays, les responsabilités en matière de réglementation de l'APA sont partagées entre deux ordres de gouvernement, soit le gouvernement national ou fédéral et les gouvernements des États ou provinces.

Dans divers pays, la législation générale sur l'environnement, le développement durable et la biodiversité traite de l'APA, de façon plus ou moins détaillée, et prévoit l'établissement de lignes directrices ou règlements connexes. Dans certains cas, les lignes directrices ou règlements ont déjà été adoptés (p. ex., Costa Rica, Inde, Malawi), alors que dans d'autres, ils sont toujours à l'état d'ébauche (p. ex., Australie, Philippines) ou ils n'ont pas encore été élaborés (p. ex., Bulgarie, Gambie, Kenya, Pérou, Ouganda, Venezuela).

La majorité des pays qui ont pris les mesures nationales incluses dans la base de données de la CDB appartiennent à trois catégories.

La première catégorie comprend les pays qui traitent de l'APA dans leur stratégie nationale relative à la biodiversité ou leur législation sur l'environnement ou la biodiversité, mais qui n'ont pas encore adopté de réglementation détaillée à ce sujet. Habituellement, les mesures prises par ces pays prévoient l'établissement de règlements sur l'APA et énoncent de façon générale les éléments qui doivent être visés par les règlements. Les pays suivants appartiennent à cette catégorie : l'Argentine, le Cameroun, Cuba, la Gambie, le Kenya, le Panama et l'Ouganda.

La deuxième catégorie regroupe les pays dont la législation sur la biodiversité ou l'environnement comporte des dispositions générales concernant l'accès aux ressources génétiques ou biologiques, lesquelles peuvent prescrire, par exemple, l'établissement de règlements sur l'APA. Parmi les pays qui appartiennent à cette catégorie, on compte la Bulgarie, l'Équateur, le Mexique et le Nicaragua.

Les pays de la troisième catégorie sont ceux qui ont réglementé l'APA de façon plus détaillée, notamment l'Afrique du Sud, l'Australie, la Bolivie, le Brésil, la Colombie, le Costa Rica, le Guyana, l'Inde, le Malawi, les Philippines, le Pérou, le Vanuatu et le Venezuela. Ils ont désigné des autorités nationales compétentes, ils ont mis en place des procédures pour l'obtention du consentement préalable en connaissance de cause et pour l'élaboration de conditions mutuellement convenues, y compris en ce qui concerne le partage des avantages, et ils ont pris des mesures visant à assurer le respect des exigences. En général, ils ont aussi pris des dispositions, sous diverses formes et à divers degrés de précision, concernant les droits de propriété intellectuelle. Bien que les mesures adoptées concernant ces éléments varient d'un système national à l'autre, on peut y déceler certaines tendances générales sous-jacentes :

I. La détermination des enjeux à résoudre : le niveau de mise en œuvre
à l'échelle nationale

- *Les autorités nationales compétentes*

Dans certains cas, l'autorité nationale compétente est une organisation qui existe déjà; dans d'autres, une nouvelle organisation est créée lors de l'adoption des mesures relatives à l'APA.

- *Le consentement préalable en connaissance de cause (PIC)*

Dans chaque pays, les mesures prescrivent qu'il faut présenter une demande afin d'obtenir l'accès aux ressources génétiques. Ces mesures indiquent aussi quels renseignements doivent être fournis dans la demande et établissent le processus qui conduit à l'autorisation ou au refus de l'accès. C'est à l'autorité nationale compétente qu'il incombe d'accepter ou de rejeter la demande. Dans la majorité des cas, les mesures examinées exigent en outre l'obtention du PIC de l'autorité pertinente ou du fournisseur de ressources dans la région géographique où l'accès aux ressources génétiques est demandé. Certaines mesures présentent des particularités, par exemple l'imposition d'exigences différentes en fonction du type de requérant (entité nationale ou étrangère) et selon que l'accès est demandé à des fins commerciales ou non commerciales. Dans certains pays, un certificat est délivré après l'obtention du PIC ou en vue d'autoriser l'exportation.

- *Les conditions mutuellement convenues*

La majorité des systèmes nationaux mis en place prévoient que les conditions mutuellement convenues doivent être énoncées dans un accord. Certaines mesures prévoient aussi des types d'accord différents selon que l'accès aux ressources génétiques est demandé à des fins de recherche ou à des fins commerciales. Habituellement, l'accord doit être approuvé par l'autorité nationale compétente. En outre, les mesures prévoient généralement le partage des avantages avec l'autorité nationale compétente, ou encore avec les communautés autochtones et locales ou d'autres fournisseurs de ressources, et, dans la plupart des cas, avec les deux à la fois. Les indications sur la nature des avantages à partager varient d'une mesure à l'autre.

- *Les mesures visant à assurer le respect des exigences*

En général, les mesures examinées comportent des dispositions concernant le respect des exigences. Bien que peu d'entre elles prévoient expressément à cette fin des activités de surveillance ou d'exécution, elles prescrivent d'ordinaire des peines ou sanctions pour des infractions telles que l'inobservation des lois, règlements ou lignes directrices en vigueur, l'accès non autorisé et le non-respect des clauses d'un accord sur l'APA. Parmi les sanctions prescrites, on compte les suivantes : amende, saisie d'échantillons, révocation ou annulation de l'autorisation d'accès, révocation de l'accord, interdiction des activités futures de bioprospection, emprisonnement.

L'information contenue dans la base de données est incomplète. Les pays ont pris des initiatives additionnelles en matière d'APA. Certaines de ces initiatives sont des mesures qui ont été adoptées même si l'on n'en a pas fait connaître le texte officiel. Dans d'autres cas, les mécanismes employés pour mettre l'APA en œuvre n'ont pas fait l'objet d'une mesure distincte, et l'on a plutôt modifié des cadres législatifs ou réglementaires déjà établis concernant certains secteurs – par exemple, les aires protégées ou les forêts – afin de tenir compte des situations liées à l'APA.

I. La détermination des enjeux à résoudre : le niveau de mise en œuvre
à l'échelle nationale

Il est difficile de tirer des conclusions générales de l'analyse de ces mesures. Les pays en sont à des stades différents de développement, ils n'ont pas les mêmes capacités de résolution des problèmes relatifs à l'APA et, par conséquent, ils ont adopté des approches nationales différentes. Le besoin se fait sentir d'évaluer les expériences nationales de mise en œuvre, mais l'information dont on dispose à cette fin est limitée.

L'application des Lignes directrices de Bonn

Lors de sa septième réunion (décision VII/19), la Conférence des Parties a invité les Parties et toutes les parties prenantes pertinentes à présenter des informations sur leur expérience et sur les enseignements tirés de l'application des Lignes directrices de Bonn. Peu de pays ont transmis de l'information au Secrétariat de la CDB concernant les initiatives nationales de mise en œuvre des Lignes directrices. Ceux qui ont fourni des renseignements sont surtout des pays utilisateurs de ressources génétiques.

Les initiatives dont ces pays ont fait état étaient généralement axées sur la sensibilisation des parties prenantes aux enjeux liés à l'APA et sur la création, en conséquence, d'une capacité nationale à résoudre ces enjeux. Voici certaines des initiatives décrites :

- la sensibilisation, par des campagnes d'information et la tenue d'ateliers avec les parties prenantes nationales et les utilisateurs potentiels de ressources génétiques, aux enjeux liés à l'APA et aux politiques nationales élaborées dans ce domaine;
- la réalisation d'activités de collecte et d'échange d'information, dans le cadre d'études nationales visant à évaluer le degré de sensibilisation des parties prenantes aux enjeux liés à l'APA, afin de déterminer si, par exemple, les parties prenantes s'appuient sur les Lignes directrices de Bonn pour encourager le respect des exigences concernant l'APA;
- l'élaboration de codes de conduite ou de directives à l'intention des utilisateurs nationaux de ressources génétiques tels que les chercheurs et les détenteurs de collections *ex situ*;
- l'établissement d'exigences concernant l'APA à titre de condition préalable du financement public de la recherche;
- la modification des lois nationales sur les brevets en vue de rendre obligatoire la divulgation de l'origine des ressources génétiques et des connaissances traditionnelles associées, lors de la demande d'un brevet concernant une invention basée sur de telles ressources et connaissances.

Le renforcement des capacités en matière d'APA

Lors de sa sixième réunion (décision VI/24), la Conférence des Parties a invité les Parties, les communautés autochtones et locales, les organisations intergouvernementales compétentes, les organisations non gouvernementales et le secteur privé à fournir des informations au Secrétaire exécutif sur les initiatives et activités liées au renforcement des capacités en matière d'APA. Lors de sa septième

I. La détermination des enjeux à résoudre : le niveau de mise en œuvre
à l'échelle nationale

réunion (décision VII/19F), elle a adopté le Plan d'action relatif au renforcement des capacités pour l'accès aux ressources génétiques et le partage des avantages. Elle a aussi demandé aux Parties de communiquer leurs informations sur la mise en œuvre des mesures de renforcement des capacités.

À la suite de la sixième réunion de la Conférence des Parties, une base de données sur les projets de renforcement des capacités en matière d'APA a été constituée pour faciliter l'échange de renseignements sur les activités en cours. On peut consulter cette base de données à l'adresse <<http://www.biodiv.org/programmes/socio-eco/benefit/projects.aspx>>. On y trouve de l'information sur divers projets existants concernant le renforcement des capacités; pour chacun de ces projets, des renseignements de base sont fournis, notamment l'état d'avancement du projet, les pays ou régions visés, les organisations directrices et leurs personnes-ressources, les sources de financement, les objectifs et activités, les résultats obtenus et les enseignements tirés.

La base de données est périodiquement mise à jour en fonction des renseignements transmis par les Parties et par les organisations qui prennent part aux activités. Actuellement, on y trouve de l'information sur 17 projets de renforcement des capacités.

Plusieurs projets ont pour but de sensibiliser les intéressés aux enjeux liés à l'APA ainsi que de contribuer au développement de la capacité des pays à négocier un régime international sur l'APA, à mettre au point des systèmes nationaux régissant l'APA et à mettre ces systèmes en œuvre.

Les défis

Le dossier de l'APA progresse actuellement dans bon nombre de pays, grâce à des initiatives nationales et à des projets de renforcement des capacités. Toutefois, on constate encore aujourd'hui une méconnaissance de l'APA et un manque de capacité à résoudre les enjeux connexes chez les acteurs pertinents, dans les pays développés aussi bien qu'en développement. En outre, plusieurs pays n'ont toujours pas pris de mesures relatives à l'APA. Dans les circonstances :

- Comment pourrait-on contribuer davantage à la sensibilisation des parties prenantes aux enjeux liés à l'APA?
- Comment pourrait-on contribuer à l'échange d'information sur les faits nouveaux qui surviennent dans le domaine de l'APA, et faciliter cet échange?
- Quelles mesures additionnelles pourrait-on prendre pour encourager l'application du Plan d'action relatif au renforcement des capacités pour l'APA?
- Comment pourrait-on tirer davantage parti de l'expérience acquise par les pays en matière d'élaboration et de mise en œuvre de systèmes nationaux concernant l'APA?
- Devrait-on encourager un certain degré d'harmonisation entre les systèmes nationaux régissant l'APA?

I. La détermination des enjeux à résoudre : le niveau de mise en œuvre
à l'échelle nationale

- Comment pourrait-on assurer le respect des exigences des pays fournisseurs en matière d'APA une fois que les ressources génétiques auxquelles ils ont accordé l'accès ont été exportées?