

L'élaboration et la mise en œuvre de la réglementation sur l'accès et le partage des avantages dans la région du Pacifique : les problèmes et les défis

Santiago Carrizosa. Écologiste chargé de recherches, Genetic Resources Conservation Program, University of California-Davis
Courriel : scarrizosa@ucdavis.edu

Introduction

En 1992, la Convention sur la diversité biologique (CDB) conférait aux pays le mandat d'élaborer des politiques nationales concernant l'accès et le partage des avantages (APA). Au cours des 12 dernières années, toutefois, les pays ont subi le fardeau que représentait le processus d'élaboration de ces politiques et se sont heurtés à de multiples obstacles et problèmes. Jusqu'à présent, seul un nombre limité de pays est parvenu à élaborer et à mettre en œuvre des politiques relatives à l'APA. Les pays de la région du Pacifique, notamment les Philippines, le Costa Rica, la Colombie, l'Équateur et le Pérou, ont été des pionniers en la matière. Ils ont éprouvé des difficultés et connu des succès dans leur démarche de conception et d'application d'une réglementation sur l'APA, et leur expérience fournit des enseignements précieux aux autres pays riches en biodiversité qui en sont encore au stade de la planification d'une telle réglementation. Les difficultés posées par la mise en œuvre de politiques relatives à l'APA ont notamment pour effet de ralentir le flux de ressources génétiques entre les pays et de réduire ainsi les avantages réciproques que ceux-ci peuvent en retirer.

Les pays de la région du Pacifique ont aussi fait face à deux enjeux contradictoires lors de la formulation de leurs politiques nationales visant à réglementer l'accès aux ressources génétiques et les échanges de ces ressources. D'une part, la restriction de l'accès est considérée comme un moyen d'éviter les controverses à l'échelle nationale et de promouvoir la conservation en limitant la surexploitation et en accroissant la valeur future des ressources. D'autre part, il est nécessaire de permettre l'accès aux ressources pour occasionner un afflux d'avantages, tant commerciaux que scientifiques, dérivés de la biodiversité. Étant donné l'importance du maintien du flux de ressources biologiques, du partage des avantages et de la conservation, il était justifié de procéder à une analyse comparative à grande échelle de l'expérience respective des pays en matière d'établissement de politiques concernant l'APA.

À cette fin, quatre chercheurs des campus de Davis et de Berkeley de l'*University of California* ont entrepris une étude des politiques relatives à l'APA et de leur mise en œuvre dans 41 pays de la région du Pacifique. L'étude a débuté en janvier 2002 et s'est terminée en juillet 2004; plus de 60 spécialistes de l'APA dans la région y ont participé (Carrizosa et coll., 2004). Les objectifs clés de l'étude étaient de décrire les principaux éléments des politiques sur l'APA, les processus adoptés pour l'élaboration de ces politiques et l'expérience de leur mise en œuvre. La présente communication est un bref résumé des principaux résultats de l'étude; nous y examinons plus particulièrement certains des problèmes et défis qui ont entravé la mise au point et l'application de ces politiques.

Les principaux résultats

Les principaux résultats indiquent qu'entre la signature de la CDB et le milieu de l'année 2004, seuls 9 pays de la région du Pacifique (22 p. 100) ont élaboré une quelconque forme de réglementation nationale sur l'APA; à la fin de la période, 26 autres pays (63 p. 100) travaillaient à la mise au point de leur cadre réglementaire en matière d'APA et les 6 autres (15 p. 100) ne s'étaient pas engagés activement dans un processus d'élaboration. Les pays ont eu recours à une gamme variée d'options stratégiques pour mettre en place leurs mesures relatives à l'APA. Par exemple, des pays comme le Mexique ont décidé d'incorporer des dispositions concernant l'APA dans les lois sur l'environnement déjà en vigueur, tandis que d'autres pays tel le Costa Rica ont décidé d'élaborer une loi distincte sur la biodiversité qui ne traite pas seulement de l'APA, mais qui donne également suite à d'autres objectifs de la CDB. L'étude a permis de distinguer quatre grandes catégories d'options stratégiques pour la réalisation des objectifs concernant l'APA :

- l'élaboration de lois et politiques régionales et nationales portant expressément sur l'APA (Communauté andine, Malaisie, Philippines);
- l'élaboration de lois sur la biodiversité et/ou le développement durable, ou de lois sur l'environnement, qui contiennent des dispositions relatives à la conservation et à l'utilisation durable de la biodiversité ainsi que des lignes directrices régissant l'APA, et qui sont habituellement destinées à mettre en œuvre l'ensemble de la CDB (Costa Rica, Îles Cook, Honduras, Indonésie, Nicaragua);
- la modification de lois existantes sur l'environnement, le développement durable ou l'écologie afin d'y inclure des dispositions concernant l'APA (Australie, Mexique);
- l'élaboration de politiques relatives à l'APA pouvant ultérieurement être affinées pour conduire à la prise de mesures législatives plus complètes en la matière (Salvador, Samoa, Panama).

L'analyse de certaines politiques relatives à l'APA a permis de cerner plusieurs problèmes et défis qui ont entravé leur élaboration et leur mise en œuvre.

Les problèmes et défis liés aux politiques sur l'APA

Plus que toute autre politique concernant les ressources naturelles, les politiques relatives à l'APA ont été la cible d'opinions fausses, de manœuvres politiques et d'une publicité négative. Des allégations de biopiratage, des droits de propriété mal définis concernant les ressources génétiques, le brevetage des formes de vie, la protection des connaissances traditionnelles et les enjeux liés à l'équité ont contrecarré les initiatives en matière d'accès et ont aussi contribué à l'annulation de projets de bioprospection dans des pays tel le Mexique. Les projets de bioprospection continuent de faire intensivement l'objet de critiques virulentes de la part de groupes militants qui exercent une grande influence sur les organisations autochtones, les acteurs gouvernementaux et les groupes écologiques à l'échelle planétaire.

Le fait que la plupart de ces politiques et projets auront des effets favorables pour certains groupes intéressés et défavorables pour d'autres tend à mobiliser ces groupes et les incite à tenter d'influer sur les politiques afin qu'elles servent leurs intérêts. Compte tenu de l'importance de ce débat, nous avons examiné huit enjeux clés liés à l'APA : la propriété, le champ d'application, la procédure d'accès, le consentement préalable en connaissance de cause (PIC), le partage des avantages et les mécanismes d'indemnisation, les droits de

propriété intellectuelle et la protection des savoirs traditionnels, la conservation *in situ* de la biodiversité et son utilisation durable et, enfin, la surveillance et la mise à exécution de certaines politiques nationales relatives à l'APA. Voici certains des problèmes et défis qui ressortent de l'analyse :

- Le champ d'application de la plupart des politiques englobe les ressources génétiques, biologiques et biochimiques non humaines, dans des conditions *in situ* aussi bien qu'*ex situ*. Cette vaste portée a semé la confusion chez les utilisateurs et les fournisseurs de ressources génétiques en ce qui concerne les types d'activités que les politiques visaient à réglementer. Puisque la principale conséquence de l'article 15(3) de la CDB est que les ressources génétiques *ex situ* prélevées avant l'entrée en vigueur de la Convention ne sont pas visées par celle-ci, les collections *ex situ* antérieures à la CDB ne devraient pas entrer dans le champ d'application des politiques régissant l'APA. Toutefois, dans la pratique, la plupart des politiques sur l'APA visent ces collections.
- Les politiques analysées ne définissent pas clairement l'accès aux collections *ex situ* antérieures ou postérieures à la CDB. La question de la propriété de ces collections demeure un sujet de controverse.
- La surveillance des activités de bioprospection est l'une des tâches les plus difficiles, coûteuses et exigeantes en ressources qui soient. Aucun pays de la région du Pacifique n'est pourvu d'un système national ou international de surveillance. Lorsque les échantillons ont quitté le pays, il est extrêmement difficile de faire le suivi de leur utilisation et de l'échange d'information à leur sujet. Certains pays pourraient exiger des bioprospecteurs qu'ils assument le coût des procédures de surveillance et d'évaluation ou qu'ils acquièrent une garantie de conformité ou une garantie environnementale.
- Il faut obtenir le PIC tant des autorités nationales que des fournisseurs de ressources génétiques et de connaissances traditionnelles. Selon les politiques relatives à l'APA, on peut obtenir le PIC du gouvernement sous forme de permis de collecte ou d'accords relatifs à l'accès; on peut obtenir le PIC des fournisseurs de ressources génétiques ou de connaissances traditionnelles (communautés locales) sous forme d'accords ou de certificats résultant habituellement d'un processus de consultation. Dans tous les cas, les procédures de PIC doivent être clairement formulées d'une façon qui permet de réduire le temps requis et les coûts de transaction pour les bioprospecteurs, et ces procédures doivent aussi être simplifiées en ce qui concerne les bioprospecteurs non commerciaux.
- Il est intéressant de constater qu'à l'origine, la loi du Costa Rica sur la biodiversité interdisait le brevetage des plantes, des animaux et des séquences de gènes. Toutefois, cette interdiction a été abrogée quelques années plus tard par une modification apportée à la loi nationale sur les brevets. Ce n'est là qu'un exemple parmi d'autres des attitudes contradictoires à l'égard du brevetage des formes de vie que nous avons observées dans de nombreux pays de la région.

Le processus d'élaboration des politiques relatives à l'APA : des scénarios complexes de formulation et de mise en œuvre

Comment les responsables des politiques font-ils face à la complexité des enjeux liés à l'APA? Les motivations sont aussi complexes et multiples que peuvent l'être les objectifs des politiques. Certains responsables se plaignent de la complexité des enjeux et des types d'utilisateurs dont ils doivent tenir compte. La difficulté à surmonter cette complexité peut conduire à l'incapacité de maintenir des normes appropriées d'équité, de respect des connaissances traditionnelles et de conservation de la biodiversité. Quoi qu'il en soit, les responsables des politiques font face à peu de tâches plus difficiles que celle de l'élaboration d'objectifs concernant l'APA dans des scénarios complexes de formulation et de mise en œuvre des politiques.

Les réclamations des groupes d'intérêts, les intérêts particuliers des organisations gouvernementales et non gouvernementales spécialisées, la complexité des interactions au sein du système et le risque d'apparition d'effets secondaires imprévus et pernicioeux sont assurément des ingrédients qui ont été présents dans les processus d'élaboration et d'application des politiques dans des pays comme la Colombie, l'Australie, la Malaisie et les Philippines. En outre, d'autres pays ont dû faire face à des problèmes tels qu'une crise sociale et économique (Îles Salomon), une grave pénurie de personnel qualifié (Samoa, Îles Cook, Nicaragua), des capacités financières et techniques limitées (Viêt-nam), la fragilité des relations politiques (Îles Cook) et la faiblesse des institutions (Laos). En plus de ces conflits économiques, politiques ou sociaux, pour ne nommer que ceux-là, ces pays et de nombreux autres ont dû envisager le processus d'élaboration et d'application des politiques régissant l'APA dans le contexte de formes et de niveaux différents de structure gouvernementale centralisée ou décentralisée pouvant avoir une influence déterminante sur le succès ou l'échec de la démarche.

Dans la plupart – sinon la totalité – des pays examinés, le processus de formulation et de mise en œuvre de ces politiques était souvent considéré comme synonyme d'une approche centralisée et descendante, et la prise de décisions était habituellement monopolisée par les organismes gouvernementaux nationaux. C'est là l'héritage de régimes de gouvernement où la source du pouvoir est d'ordinaire entièrement concentrée dans la capitale nationale. La centralisation du pouvoir a été utilisée dans toutes les sociétés comme moyen d'améliorer le flux de l'information et la capacité de concevoir et d'appliquer les politiques. L'un des problèmes principaux et les plus connus de la centralisation est que l'expertise technique devient de plus en plus rare à mesure qu'on se déplace du centre vers la périphérie de la société; c'était certainement le cas dans la plupart des pays que nous avons étudiés. Le problème est aggravé par le fait que les principes relatifs à l'APA sont particulièrement complexes et qu'en raison de cette complexité, il est nécessaire de disposer d'une bonne information. La qualité inégale de l'information que possèdent les divers groupes intéressés influe sur l'objet de leurs préoccupations.

En outre, une expertise centralisée méconnaît les conditions locales et manque de réceptivité à leur égard. Autrement dit, les membres les moins puissants de la société sont susceptibles d'être exploités par les élites locales, ils sont littéralement invisibles aux yeux des planificateurs des organismes centralisés, les élites nationales trouvent toujours des moyens de dominer les processus d'élaboration des politiques. Ces membres les moins puissants de la société, particulièrement dans les pays en développement, comprennent les travailleurs non

syndiqués, les bureaucraties, ainsi que les communautés agricoles et autochtones. Par ailleurs, les organismes centralisés traitent généralement avec les notables locaux en partie parce que l'élite locale est habituellement mieux à même de s'exprimer clairement et mieux informée que le reste de la population.

Toutefois, la décentralisation en soi ne se traduit pas automatiquement par une participation de la population locale au processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques relatives à l'APA. Il faut que cette décentralisation s'accompagne de facteurs d'incitation tels que l'existence de solides capacités locales et la mise en place de mécanismes de participation efficaces. Nos conclusions indiquent que les coopératives villageoises, les syndicats, les organisations de paysans et les organisations non gouvernementales (ONG) deviennent des instruments de plus en plus importants du militantisme des groupes autochtones, des paysans et des gens qui ont fait des études universitaires. Des scénarios de participation faisant appel à ces instruments favorisent la formulation d'un contrepoint valable aux interventions gouvernementales centralisées, qui vient enrichir le débat et peut mener à l'adoption de politiques plus pondérées en matière d'APA. D'ailleurs, le bon sens dicte qu'il est possible de regrouper des propositions élaborées à l'échelon local et de les façonner de telle sorte qu'elles soient compatibles avec des approches descendantes de formulation des politiques comme celles appliquées dans le contexte de la CDB.

De plus, dans tout processus de participation lié à l'APA, il importe d'avoir conscience des subtilités propres à chaque groupe intéressé qui sont susceptibles d'avoir un effet décisif sur le processus de formulation et de mise en œuvre des politiques. En voici deux exemples :

- Les autorités publiques ne sont pas toujours sensibles à l'opinion publique. C'est particulièrement le cas lorsque des organismes gouvernementaux présumant qu'ils disposent d'une expertise et de capacités techniques suffisantes, comme l'illustre le processus d'élaboration de la Décision 391.
- À l'égard de la plupart des enjeux liés à l'APA, de nombreux responsables des politiques et autres groupes intéressés n'ont pas d'opinion, en ce sens qu'ils n'ont pas réfléchi à la question ou qu'ils ne disposent pas d'une information cohérente sur celle-ci. La plupart des gens sont prêts à suivre la ligne de conduite prescrite par leur parti plutôt que d'investir du temps et des efforts dans l'analyse d'un enjeu, comme l'illustre le processus d'élaboration de la loi sur la biodiversité au Costa Rica.

La mise en œuvre des politiques relatives à l'APA

Dans la région du Pacifique, la mise en œuvre de politiques concernant l'APA s'est limitée à quelques cas. Entre 1991 et la mi-2004, la plupart des pays ayant mis en place des politiques dans ce domaine ont invoqué celles-ci pour accorder l'accès à 22 projets de bioprospection. Aux Philippines, seuls 2 groupes de bioprospection sur 25 ont obtenu l'accès aux ressources génétiques biologiques du pays. Certains des problèmes liés à la mise en œuvre du décret n° 247 aux Philippines avaient trait au champ d'application du décret, à la longue procédure de demande d'accès ainsi qu'à des difficultés concernant le PIC et la conservation de la biodiversité. En 2001, la politique régissant l'APA au Samoa a été invoquée pour négocier un accord de partage des avantages entre le gouvernement du pays et l'*AIDS Research Alliance* au sujet de l'utilisation d'un composé dérivé d'une plante locale.

La mise en application de la Décision 391 dans la région andine a aussi laissé à désirer. En 1997, la Colombie n'a pas réussi à négocier un accord d'accès commercial en conformité avec cette décision, à cause de facteurs techniques et politiques. D'autres demandes d'accès sont en suspens dans ce pays jusqu'à ce que l'on clarifie les règles relatives à l'application de la Décision 391. En Équateur et au Pérou, il y a aussi des demandes d'accès qui sont en suspens dans l'attente de l'adoption de politiques nationales donnant suite à cette décision. Au Costa Rica, jusqu'à présent, toutes les demandes d'accès ont été accordées sous le régime de la loi nationale de 1992 sur la conservation des espèces sauvages et du règlement afférent, adopté en 1997. Entre 1991 et 2004, l'*Instituto Nacional de Biodiversidad* du Costa Rica et ses partenaires nationaux ont mis en œuvre 15 projets de bioprospection. Au Mexique, on a accordé, en vertu de la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*, l'accès à trois projets de bioprospection qui ont été annulés en raison de conflits juridiques et de protestations sociales. Aux États-Unis, la *Federal Technology Transfer Act* et la politique du *National Park Service* (NPS) ont été invoquées pour faciliter la réalisation des objectifs liés à l'APA dans le cadre d'un projet conjoint de la compagnie Diversa et du NPS, qui est actuellement en suspens jusqu'à ce que le NPS ait parachevé une évaluation environnementale.

L'expérience au Costa Rica indique que les probabilités de mise en œuvre efficace de politiques nationales relatives à l'APA sont susceptibles de s'accroître dans un contexte décentralisé dont le dénominateur commun est l'existence de capacités locales et de mécanismes de participation solides, de concert avec la présence d'administrations locales et d'ONG fortes. De plus, l'application efficace de ces politiques sera facilitée dans les cas où les projets seront négociés et les accords seront conclus entre un nombre minimal de parties intéressées ayant un objectif commun, et avec un minimum d'intervention de la bureaucratie et des organismes gouvernementaux centralisés. À l'opposé, comme le démontre l'expérience de la Colombie, un processus bureaucratique lourd et centralisé engendre, dans la négociation des projets, des retards qui minent le moral et la confiance des responsables de l'application et des bénéficiaires, et nuit ainsi au succès de la mise en œuvre des politiques.

Conclusions

Seuls 22 p. 100 des pays analysés dans notre étude ont élaboré une quelconque politique nationale concernant l'APA. Cela ne veut pas nécessairement dire que les pays ont été inefficaces; ils ont plutôt été prudents et ils étaient inexpérimentés. Avant l'entrée en vigueur de la CDB, la plupart de ces pays, sinon tous, étaient pourvus d'un système de permis réglementant l'extraction et la gestion des ressources biologiques. La transition entre ces systèmes de permis et des cadres d'action plus complets en matière d'APA s'est révélée difficile, car de nombreux pays doivent se débattre pour trouver les moyens économiques nécessaires à l'élaboration de ces cadres d'action, acquérir l'expertise technique requise ou établir l'indispensable consensus sur les enjeux nouveaux et controversés que soulève la CDB. Dans n'importe quel pays, le cadre politique régissant l'accès aux ressources génétiques ne sera qu'aussi bon que le processus selon lequel il aura été élaboré. Pour pouvoir être efficace une fois qu'il sera établi, le cadre politique doit bénéficier du vaste appui de tous les secteurs pertinents du gouvernement et de la société, il doit être compatible avec la stratégie nationale générale de conservation et d'utilisation durable de la biodiversité et il doit être soutenu par des processus institutionnels décentralisés ainsi que par des capacités suffisantes pour en assurer la mise en application. Le renforcement des capacités locales à améliorer le

processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques constitue une priorité pour tous les pays que nous avons étudiés.

Enfin, les Lignes directrices de Bonn de 2002 ont fourni une orientation aux pays qui s'étaient engagés dans l'élaboration d'un cadre d'action concernant l'APA. Cependant, les gouvernements et les groupes de bioprospection continueront de faire face à des enjeux controversés tels que le brevetage des formes de vie, l'accès aux connaissances traditionnelles et l'iniquité perçue des accords de partage des avantages. Ces problèmes constituent aussi certains des enjeux clés qu'il faudra sérieusement prendre en considération afin de faciliter tant l'élaboration de politiques concernant l'APA à l'échelon national que les efforts futurs de négociation d'un régime international sur l'APA.

Référence

Carrizosa, S., S.B. Brush, B.D. Wright et P.E. McGuire (dir.), 2004. *Accessing Biodiversity and Sharing the Benefits: Lessons from Implementing the Convention on Biological Diversity*, Union mondiale pour la nature, Gland (Suisse) et Cambridge (Royaume-Uni).