

Note d'information : Les lois nationales sur l'accès (défis) et les enjeux non résolus liés à la surveillance et à l'exécution¹

Robert J.L. Lettington². Sous-directeur, Southern Environmental and Agricultural Policy Research Institute, Kenya
Courriel : lettington@cgjar.org

Introduction

La présente note d'information traite de cinq problèmes, souvent intimement liés, que pose la mise en œuvre des régimes d'accès et de partage des avantages (APA) à l'échelle nationale en vertu de l'article 15 de la Convention sur la diversité biologique (CDB) :

- la mauvaise compréhension des principes de base;
- la méconnaissance des objectifs et buts fondamentaux;
- la dissociation entre les besoins nationaux et le cadre international;
- les réactions protectionnistes causées par le manque d'information;
- la dispersion des capacités et le manque de coordination.

Nous examinerons dans l'ordre les situations qui conduisent à l'apparition de ces problèmes. Les exemples présentés ne se veulent pas exhaustifs, mais visent plutôt à être suffisants pour illustrer chaque problème. En guise de conclusion, nous traiterons des effets possibles de ces problèmes sur les questions de mise en œuvre, particulièrement sous l'angle de la surveillance et des mesures d'exécution.

La mauvaise compréhension des principes de base

La définition de « ressources génétiques »

La mauvaise compréhension des principes de base de l'accès aux ressources génétiques débute au niveau le plus fondamental : la définition de l'expression « ressources génétiques ». La majorité des pays et, en particulier, les parties prenantes et les groupes intéressés dans ces pays ont eu tendance à présumer que cette définition était claire et n'ont pas pris en considération des questions telles que les interprétations d'ordre naturel ou physique, par opposition aux interprétations politiques et juridiques, ou encore la pertinence de la situation

¹ La présente note d'information est basée sur diverses expériences de l'auteur dans les domaines suivants : facilitation du dialogue politique national, aide technique à l'élaboration de mesures législatives et réglementaires, négociation d'accords de collaboration et de recherche sous contrat, examens de la situation et des processus politiques nationaux dans le contexte de l'accès aux ressources génétiques. Ces expériences ont surtout été acquises en Afrique, mais comprennent aussi certains travaux effectués en Asie et en Amérique du Sud. Les observations faites et les conclusions tirées sont celles de l'auteur et ne reflètent pas les positions officielles de la *Genetic Resources Policy Initiative* (GRPI) ou du *Southern Environmental and Agricultural Policy Research Institute* (SEAPRI).

² Robert Lewis Lettington est sous-directeur du SEAPRI – la division juridique et politique du Centre international sur la physiologie et l'écologie des insectes – et spécialiste juridique consultant auprès de la GRPI de l'Institut international des ressources phytogénétiques.

nationale et des intérêts nationaux. La principale difficulté que cela engendre est que l'on a rarement établi avec clarté quels éléments entrent dans le champ d'application des régimes nationaux d'APA et quels éléments en sont exclus.

Les interprétations de la souveraineté et du partage des avantages

Deux autres questions d'interprétation semblent être des sources courantes de problèmes lors de la mise en œuvre des régimes nationaux d'APA : la nature de la souveraineté nationale et celle du partage des avantages.

Un certain nombre de pays et d'acteurs ont interprété la reconnaissance de la souveraineté nationale dans la CDB comme étant synonyme de la propriété par l'État. Or, la souveraineté nationale fait clairement référence au droit national de déterminer qui est propriétaire des ressources génétiques et en a la maîtrise, et non à un quelconque résultat de cette détermination. Cette question est d'une importance cruciale pour la structure des régimes d'APA; elle peut souvent être influencée par les cadres législatifs en vigueur, par exemple les droits constitutionnels à la propriété ou les lois relatives au régime foncier. La reconnaissance du droit coutumier et des pratiques habituelles est aussi parfois une caractéristique des cadres en vigueur.

À un premier niveau, l'interprétation du partage des avantages fait exactement pendant à celle de la propriété et de la maîtrise des ressources génétiques : qui est le bénéficiaire des avantages? À un deuxième niveau, cette interprétation concerne la nature et la forme des avantages, et l'on a tendance à cet égard à accorder une importance irréaliste au rendement financier, aux dépens de stratégies historiquement plus fructueuses de partage d'avantages en nature et réciproques.

Les droits de propriété intellectuelle

Souvent, on comprend mal le rôle des droits de propriété intellectuelle (DPI) et les possibilités qu'ils présentent, et l'on ne fait guère la distinction entre les principes fondamentaux et les politiques de mise en œuvre des DPI. En outre, de nombreux pays projettent d'étendre l'application du régime de DPI à un nouveau domaine, mais s'opposent simultanément aux asymétries actuelles et aux politiques de mise en œuvre des DPI dans les autres pays. Un examen plus approfondi d'approches basées sur la prévention de l'appropriation illicite et sur la liberté d'exploitation, conjugué à des efforts visant à limiter certaines des interprétations les plus radicales faites dans le cadre de la mise en œuvre des DPI, pourrait permettre d'étendre la gamme d'options en matière de partage des avantages et de résoudre certains problèmes liés à des pratiques abusives concernant les DPI.

La méconnaissance des objectifs et buts fondamentaux

Les approches réactives et proactives

Le signe le plus clair du fait que les objectifs et buts de l'APA sont mal connus est que la plupart des pays établissent leur régime d'APA en réaction directe à l'existence du cadre international sans tenter, de façon proactive, de préciser leurs objectifs nationaux en la matière. La plupart des pays ne font guère ou pas d'efforts pour établir des objectifs nationaux ou formuler des approches nationales à l'égard des objectifs établis à l'échelle internationale, et adoptent tout bonnement les objectifs internationaux sans analyse indépendante. Cette approche réactive, plutôt que proactive, de la mise en place de régimes

nationaux signifie que les gouvernements entreprennent habituellement d'élaborer leurs politiques dans un contexte abstrait, sans tenir compte de leur situation particulière et de leurs propres intérêts, ce qui engendre des failles fondamentales dans les mécanismes qu'ils adoptent.

L'absence de distinctions entre les secteurs

L'un des principaux inconvénients des approches réactives est l'adoption inconditionnelle de la démarche relativement homogénéisée que fournit le cadre de la CDB en matière d'APA. Les faiblesses qui résultent de l'absence de distinctions entre les secteurs sont le mieux illustrées par les motivations qui ont été à l'origine de l'élaboration du Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture. Par contre, les distinctions que l'on a faites, par exemple entre les projets commerciaux et universitaires, ont posé des problèmes. Des approches plus poussées, reconnaissant la nécessité d'adopter des modalités variables pour des mécanismes comme la restriction de l'accès et les exigences liées au partage des avantages, commencent à faire leur apparition dans certains pays, mais le discours international a, jusqu'à présent, omis de reconnaître ces approches et de s'y adapter. Dans la majorité des cas, on a toujours tendance à élaborer le régime d'APA en généralisant l'approche adoptée dans un secteur à tous les autres secteurs.

Le contexte politique et scientifique

La question du contexte politique se ramène essentiellement à la capacité d'évaluer ses propres objectifs en fonction de ceux des autres acteurs. Investir du capital politique dans des positions que les autres acteurs n'accepteront jamais, ou à l'égard desquelles ils ne feront jamais de compromis, est dans une large mesure du temps perdu, à moins que cela ne fasse partie d'une stratégie plus globale de négociation.

Pour ce qui est du contexte scientifique, les pays ont généralement négligé de tenir compte des normes scientifiques et des éventuelles innovations futures dans la formulation de leurs régimes d'APA.

La dissociation entre les besoins nationaux et le cadre international

L'asymétrie entre l'ampleur et la nature des efforts aux échelons national et international

Un simple examen du volume d'activités concernant l'APA aux échelons national et international révèle une énorme asymétrie des efforts sur le double plan du temps et des ressources consacrés et de l'application des capacités disponibles. Même un certain nombre des activités nationales que l'on mène sont axées sur une adaptation réductrice des régimes internationaux, au lieu de mettre de l'avant les intérêts et expériences nationaux afin qu'il en soit tenu compte à l'échelon international.

Une approche de commandement et de contrôle, souvent standardisée

Comme nous l'indiquons plus haut, le cadre international tend encore à entretenir, avec les processus nationaux, des rapports basés sur le commandement et le contrôle et à offrir des solutions standardisées. Au lieu de chercher à faire ressortir comment le cadre international peut contribuer à la réalisation des objectifs nationaux, on met l'accent sur la façon dont les systèmes nationaux doivent s'adapter aux règles internationales.

La mainmise du pouvoir de réglementation

Les structures et le financement disponible à l'échelon international ont eu tendance à faciliter la mainmise du pouvoir de réglementation sur les processus nationaux d'APA. Les groupes d'intérêts spéciaux, favorisant habituellement une approche de réglementation lourde sur la foi d'expériences dans des sous-secteurs restreints, ont eu tendance à prédominer, les approches de rechange ne faisant l'objet que d'un financement limité, d'où un accès minimal aux processus politiques.

Les réactions protectionnistes causées par le manque d'information

La connaissance limitée de la politique nationale (s'il y en a une)

D'après le nombre limité de recherches et d'expériences documentées dont on dispose à l'échelon national, il semble que la majorité des groupes intéressés ne soient généralement pas au courant des processus et décisions concernant l'élaboration de la politique nationale, si tant est que de tels processus et décisions existent. Dans une situation de ce genre, et à la lumière des comptes rendus largement diffusés concernant des cas de biopiratage et la réalisation de millions de dollars de bénéfices grâce aux ressources génétiques, les groupes intéressés ont tendance à assumer la responsabilité de combler le vacuum politique, réel ou perçu.

La communication limitée entre les acteurs sectoriels

Autant les acteurs clés ne sont pas au courant des processus nationaux, autant ils ont tendance à ne pas être au courant des intérêts et des positions des autres acteurs et, par conséquent, leurs approches unilatérales de l'APA tendent à refléter des perspectives étroites et des expériences limitées.

Des processus d'élaboration des politiques isolés des intérêts sectoriels

Si les acteurs sectoriels sont isolés par rapport aux processus nationaux, les processus d'élaboration des politiques à l'échelle nationale sont tout aussi isolés par rapport aux détails concernant les intérêts de ces acteurs. Les processus nationaux ont plutôt tendance à réagir aux pressions internationales, comme nous l'avons mentionné plus haut, combinées à des hypothèses sur les intérêts nationaux ou à des informations provenant de groupes d'intérêts spéciaux bien placés.

Des réactions individuelles motivées par la perception d'un avantage détenu par les groupes fermés ou par le désir de « protéger le patrimoine national »

L'isolement relatif des acteurs dans les processus liés à l'APA tend à encourager les réactions individuelles protectionnistes. Cela résulte en partie de la perception d'avantages comparatifs au sein de groupes tels que les sélectionneurs de végétaux ou les praticiens des médecines traditionnelles, mais la croyance en un rôle personnel de « protection du patrimoine national », habituellement contre le biopiratage, est également un thème courant. Une certaine crainte de l'inconnu semble sous-tendre toutes ces réactions : le manque de connaissance des cadres structurels suscite des craintes d'exploitation abusive et de responsabilité personnelle.

La dispersion des capacités et le manque de coordination

La sous-utilisation de capacités dispersées

Les capacités juridiques et politiques en matière d'élaboration et d'orientation des régimes d'APA sont généralement dispersées dans les pays en développement; elles parviennent très rarement à atteindre la masse critique requise pour pouvoir résoudre complètement les enjeux en misant uniquement sur leurs propres ressources. Faute de ressources affectées à la coordination et à la mise en valeur de cette expertise, la tendance est à la dépendance excessive à l'égard de capacités étrangères qui adoptent des approches relativement homogénéisées concernant l'APA.

La difficulté de la tenue à jour des connaissances

En raison du caractère dispersé des capacités en matière d'APA, de même que de l'important volume d'information produit à l'échelon international, les particuliers et les groupes n'ont souvent qu'une aptitude limitée à se tenir au fait des nouvelles tendances. Manifestement, cela réduit leur efficacité, mais cela nuit probablement aussi au débat international, puisque l'on n'y présente que sporadiquement des perspectives et des expériences nationales.

La nature souvent distincte des connaissances appliquées et des connaissances théoriques

Il continue d'y avoir une importante démarcation entre les praticiens de l'APA qui travaillent dans un contexte appliqué et ceux qui œuvrent dans un contexte théorique. Ce facteur a des effets analogues à ceux des problèmes décrits plus haut, c'est-à-dire qu'il favorise une dissociation entre les approches pragmatiques et les approches théoriques de la réglementation.

Le manque de planification

Puisque la plupart des régimes d'APA tendent à être mis sur pied en réponse à des stimuli externes, qu'il s'agisse du cadre international ou d'inquiétudes liées au biopiratage ou à la disponibilité des ressources, ils adoptent généralement une perspective à court terme. Ces régimes visent à résoudre les préoccupations actuelles et sont rarement intégrés d'une manière efficace dans des stratégies de conservation, de recherche scientifique ou de développement à long terme.

Conclusion

À l'échelon national, les problèmes fondamentaux liés à l'élaboration des régimes d'APA ainsi qu'à la surveillance et aux mesures d'exécution se ramènent au fait que les pays demeurent généralement plongés dans une situation où ils appliquent des systèmes et des normes qui ne tiennent pas compte de leur contexte et de leurs objectifs nationaux. Habituellement, les buts que les pays cherchent à atteindre au moyen de leur régime d'APA ne sont pas clairs et, faute d'objectifs locaux clairement définis, il n'existe aucun point de référence par rapport auquel le succès ou l'échec peuvent être mesurés. En outre, les attentes à l'égard des résultats des régimes d'APA – particulièrement en ce qui concerne les avantages – ne sont généralement pas basées sur une quelconque forme d'évaluation méthodique. En raison de ces deux problèmes, les mécanismes d'exécution dépassent d'ordinaire les capacités administratives, humaines et financières des États qui les appliquent, et l'on ne prête à toutes fins utiles aucune attention à la surveillance, car on connaît peu, voire pas du tout, la nature des activités qu'il convient de surveiller.