

DOCUMENT DE TRAVAIL

Les lois sur l'accès : les défis à relever dans la mise en œuvre, la surveillance et l'exécution

Manuel Ruiz. Directeur, Programa de Asuntos Internacionales, Sociedad Peruana de Derecho Ambiental
Courriel : mruiz@SPDA.org.pe

On l'a dit à maintes reprises : la Convention sur la diversité biologique (CDB) a créé un nouveau paradigme dans le domaine de l'accès international et national aux ressources génétiques ainsi que des politiques et lois concernant le partage des avantages.

À strictement parler, c'est vrai. On a effectivement créé et mis en application un nombre considérable de nouvelles politiques et de nouveaux instruments, à l'échelle régionale et nationale : codes de conduite institutionnels, traités, règles facultatives, décisions d'orientation des politiques, stratégies, lois, règlements. Mentionnons plus particulièrement, parmi ces politiques et instruments, le Traité international de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), la Décision 391 de la Communauté andine, le décret n° 247 des Philippines, les Lignes directrices de Bonn, les décisions de la Conférence des Parties à la CDB, les politiques institutionnelles sur l'accès et le partage des avantages (APA) des jardins botaniques de Kew, de New York et de Limbe, de même que les projets des *International Cooperative Biodiversity Groups*, entre autres exemples bien connus.

Ces politiques et instruments établissent des procédures parfois générales, parfois très détaillées, ainsi que des structures institutionnelles qui sont destinées à régir comment et à quelles conditions l'accès au matériel biologique et l'utilisation de celui-ci seront autorisés.

Il est aussi manifeste que le nombre de projets liés à la biotechnologie s'est accru à l'échelle mondiale et que les entreprises et les institutions, particulièrement (mais non exclusivement) dans l'hémisphère Nord, investissent des sommes considérables dans la recherche-développement (R-D) biotechnologique, espérant découvrir de nouveaux produits dans une vaste gamme de domaines et d'industries.

La question clé (à laquelle on n'a pas encore entièrement répondu) est de savoir si et comment ce nouveau paradigme a eu des répercussions sur la R-D (et même sur les activités de conservation en général). Selon les premières indications, il semble que si certaines institutions ont pris des mesures importantes pour s'adapter à la nouvelle situation, de nombreuses autres considèrent que ces lois et politiques (et en particulier certaines d'entre elles) imposent un fardeau excessivement lourd et exercent dans la pratique un effet dissuasif sur la poursuite des activités de R-D.

Ce n'est pas que les principes de l'APA établis par la CDB soient mauvais en soi; c'est plutôt simplement que la manière dont certains pays ont agi pour traduire ces principes en lois et en politiques a été alimentée par des attentes économiques démesurées qui trouvent leur reflet dans les textes législatifs et réglementaires adoptés. Cet argument peut être plus ou moins vrai. Ce qui paraît très clair, dix ans après l'entrée en vigueur de la CDB, c'est ceci : a) les

I. La détermination des enjeux à résoudre : les lois nationales sur l'accès

pays de toutes les régions du monde éprouvent des difficultés considérables à mettre en place et en pratique leurs lois et politiques nationales (pour une série de raisons très variées) et, par conséquent, b) le principe du partage des avantages (de même que l'esprit sous-jacent de la CDB) n'a pas été adéquatement respecté et mis en œuvre. Il peut être utile de spéculer brièvement sur les raisons de cet état de fait : un besoin de renforcement des capacités à l'échelon national; des lois et législations incohérentes; les réalités concrètes sur le terrain; l'absence d'engagement politique total de la part de certains gouvernements; une approche commune et standardisée (inadéquate!) de la formulation des lois sur l'APA.

Les raisons peuvent varier énormément d'un pays à l'autre et certaines peuvent être plus valables que d'autres. La réalité, c'est que la mise en application efficace de la CDB – particulièrement en ce qui concerne l'APA – s'est révélée extrêmement complexe dans la pratique. Il est très intéressant de voir à quel point le débat politique et théorique a « progressé », l'APA étant mentionné dans presque toutes les tribunes internationales, qu'il s'agisse de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle ou du Conseil des aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce, de la FAO, de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (Unesco), des organismes régionaux, des congrès de botanique, et ainsi de suite. Cela fait contraste avec le nombre limité d'expériences réussies dont on dispose (ou qui ont été documentées) qui démontrent comment les avantages dérivés de l'accès aux ressources génétiques et de leur utilisation ont concrètement été partagés.

Le problème est peut-être en partie relié à la question de la documentation de ces expériences et de la mise en lumière des façons parfois très discrètes dont les avantages se manifestent. Ce ne sont pas tous les projets ni toutes les activités de R-D qui déboucheront sur la production d'un médicament vedette. Cela semble très clair. Depuis l'enseignement des techniques de collecte à des étudiants jusqu'à la caractérisation d'un composé actif, il y a littéralement des dizaines d'étapes et de jalons où des avantages, sous diverses formes, peuvent se concrétiser pour ensuite être partagés. La plupart des gens semblent se concentrer exclusivement sur le taux des redevances - dans ce contexte, on pourrait faire valoir qu'il faut réévaluer la façon dont les avantages se matérialisent et, au stade antérieur, la façon dont ces avantages sont incorporés dans les politiques et les lois.

Il y a, par ailleurs, un fait que l'on a souvent tendance à oublier ou à écarter : il y a peu d'espoir que les principes de l'APA établis par la CDB (et, à vrai dire, toute politique ou réglementation dans ce domaine) soient mis en pratique si l'on ne reconnaît pas que les « pays d'origine », en élaborant des lois, ne parviendront pas à eux seuls à appliquer efficacement ces principes. Étant donné la nature même des ressources génétiques, et en raison des nouvelles technologies, des installations *ex situ* et des nouveaux domaines d'intérêt (ressources des grandes profondeurs, microorganismes), etc., la tâche de la réglementation de l'accès aux ressources génétiques du côté du fournisseur est particulièrement complexe, voire impossible. Le fait que 75 p. 100 de la biodiversité *in situ* du monde soit concentrée dans quelques pays à biodiversité importante (dont le Canada et les États-Unis!) ne modifie en rien ce scénario, à moins que l'on ne croie que les contrôles frontaliers peuvent représenter une option.

La façon dont on peut surmonter ces problèmes consiste à proposer que TOUS les pays s'engagent à assurer la mise en pratique des principes de l'APA établis par la CDB - pas

seulement les « pays d'origine », mais bien tous les pays, en leur qualité de fournisseurs et d'utilisateurs. À cette fin, il faut comprendre qu'il sera peut-être nécessaire de prendre des mesures communes, mais différenciées pour atteindre l'objectif, et que certains pays devront peut-être assumer un fardeau plus lourd que d'autres. Certaines propositions intéressantes ont déjà fait l'objet de discussions, notamment l'ajout d'exigences concernant les demandes de brevet et la mise en place d'un système de certificats d'origine. Le système multilatéral établi en vertu du Traité international de la FAO est aussi un exemple de mécanisme selon lequel les États parties assument des responsabilités et des fardeaux à la fois communs et différents par rapport à un ensemble précisé de ressources.

À ce sujet, nous aimerions affirmer que le monde n'a pas nécessairement besoin d'encre un autre instrument international (un protocole à la CDB destiné à refléter un « régime international » qui existe déjà!), à moins que cet instrument ne traite clairement d'aspects qui ne sont pas visés par les instruments et politiques existants. Si, par exemple, des négociations étaient axées sur les obligations liées à l'utilisation des ressources génétiques en soi, sur les produits dérivés de la biotechnologie ou sur un quelconque mécanisme prévoyant la réalisation de vérifications internationales au hasard de certains projets (liés à l'APA) afin de vérifier si et comment les avantages ont été partagés, ou même sur l'établissement d'une série de sanctions possibles en cas d'inobservation des stipulations d'un contrat ou d'un accord de transfert de matériel, nous nous engagerions peut-être alors dans des voies intéressantes et susceptibles de produire des résultats utiles.

Nous n'avons pas nécessairement besoin d'autres lois et règlements énonçant l'objectif de la collaboration et de la coopération. Nous n'avons pas non plus besoin de cinq autres années de discussions (à notre humble avis). Nous avons besoin de mesures efficaces (de meilleures lois) qui favoriseront adéquatement les approches et les attitudes de collaboration entre les pays et les institutions et, facteur plus important encore, qui seront axées sur les façons d'améliorer l'applicabilité de certains de nos instruments existants.

Sans abdiquer devant les droits de souveraineté ni laisser de côté les attentes et intérêts justes, valables et certainement légitimes des pays riches en biodiversité, il demeure possible de trouver des solutions et d'élaborer des options qui permettront à ces pays et à leurs communautés de retirer des avantages des ressources génétiques.