

La vision et la nature d'un régime international : les exigences minimales et les options dans une perspective pratique pour les pays en développement¹

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

Les questions de fond

A. Les exigences minimales

Les objectifs fondamentaux d'un régime international

Les objectifs opérationnels fondamentaux et les mécanismes connexes de tout régime international devraient être clairement reproduits dès que possible à l'échelon national. Étant donné qu'il existe des divergences d'opinions considérables concernant certains aspects de l'accès aux ressources génétiques et que le processus de négociation internationale introduit inévitablement un certain élément d'ambiguïté dans le texte final, ces objectifs opérationnels et mécanismes connexes devraient être relativement peu nombreux et être abordés de la façon la plus simple possible. Tout élément trop complexe imposerait un lourd fardeau aux capacités et aux ressources des pays en développement et risquerait de perpétuer les craintes relatives aux asymétries dans l'utilité du système pour des régions, sous-régions et parties prenantes différentes.

Les pays utilisateurs et les mesures d'exécution

Les mesures visant les utilisateurs et les questions connexes de l'observation et de la mise à exécution constituent l'enjeu central qui doit être résolu par tout régime international. La principale faiblesse des cadres de politique ou de réglementation relatifs à l'accès et au partage des avantages (APA), peu importe le soin avec lequel ils sont élaborés et mis en œuvre, est que les utilisateurs des ressources génétiques sont souvent établis dans des pays autres que le pays d'origine immédiate de ces ressources. À cet égard, il s'agit essentiellement de faire en sorte que les pays s'entendent pour respecter mutuellement les principes juridiques et politiques et les mesures relatives à l'APA que chacun d'entre eux a adoptés. Toutefois, il faut établir une distinction claire entre l'activité de l'« accès » et les principes en aval relatifs à l'« utilisation ». Les pays ne devront pas nécessairement reconnaître, au sens général, les politiques et lois des autres pays concernant la brevetabilité et les questions analogues; ils devront plutôt seulement convenir de reconnaître les

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.

conditions rattachées à l'accès, lesquelles pourraient comprendre ou non des restrictions imposées au cas par cas quant à la brevetabilité, par exemple.

Dans ce contexte, il faudrait que les mesures visant les utilisateurs constituent une exigence appliquée de façon généralisée dans le cadre de tout régime international, du fait que l'accès ne se résume pas toujours à un accès par des acteurs des pays développés à des ressources génétiques des pays en développement.

Toute disposition relative aux mesures visant les utilisateurs doit s'accompagner d'une approche en matière d'exécution. Le système judiciaire civil des pays développés est encore largement inaccessible aux acteurs des pays en développement et la possibilité d'instituer des sanctions pénales pour les activités irrégulières, qui représente maintenant une importante caractéristique des systèmes de droits de propriété intellectuelle, n'a jusqu'à présent fait l'objet que de discussions limitées dans les pays en développement. L'absence de moyens efficaces d'assurer le respect ou la protection d'un droit signifie dans la pratique que ce droit n'est pas réalisé.

Le mécanisme de surveillance

Il faudrait envisager une quelconque forme de mécanisme de surveillance limité, analogue à celui que certains experts proposent actuellement dans le contexte du Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture. Les fonctions assignées à ce mécanisme ne devraient pas nécessairement être d'une ampleur considérable et pourraient être axées sur le suivi des tendances, ainsi que sur l'étude initiale des plaintes et leur transmission aux fins d'examen à l'organe directeur du régime international. Si l'on décelait grâce à ce mécanisme des tendances généralisées à l'utilisation abusive, l'organe directeur devrait avoir le pouvoir d'envisager la prise de toute mesure additionnelle requise pour mettre un frein à de tels comportements.

Les normes minimales et l'harmonisation

On ne devrait pas adopter une approche générale relativement aux normes minimales ou à l'harmonisation; tout effort en ce sens devrait strictement se limiter aux objectifs fondamentaux du régime. Les divergences d'opinions sur les enjeux clés et les asymétries relatives dans le pouvoir de négociation à l'égard de ces enjeux empêchent l'élaboration de tout régime « mondial » complet en matière d'APA. Des expériences relativement récentes dans le contexte des aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce et du projet de traité sur le droit matériel des brevets ont mis ces faits en évidence. En outre, les renseignements recueillis sur le terrain indiquent de plus en plus qu'une grande souplesse quant à la nature et à la structure des régimes d'accès entre les pays, et même à l'intérieur de chacun d'eux, est une condition préalable de la mise en place d'un système efficace.

Un régime efficace relatif aux mesures visant les utilisateurs permettrait aux pays d'établir leurs propres normes et approches et d'expérimenter à cet égard, tout en étant assurés que ces normes et approches seront respectées par les autres pays.

B. Les options additionnelles

La catégorisation

Des travaux relatifs à la recension et à la description des diverses utilisations des ressources génétiques pourraient aider les pays à reconnaître la dynamique radicalement différente qui s'applique dans le cas de certaines de ces utilisations. La sensibilisation à ces différences permettrait de perfectionner les systèmes nationaux sur l'APA afin qu'ils puissent répondre aux besoins des divers utilisateurs, tandis que le recours à un système de catégorisation dans le cadre des processus officiels d'approbation permettrait d'assurer un certain suivi des tendances et des intérêts dans le domaine. Un tel système pourrait être modelé sur des mécanismes qui existent déjà, par exemple la Classification internationale des brevets.

Les mécanismes de soutien

L'échange d'information et la surveillance

Il pourrait être utile de disposer d'une quelconque forme de système d'échange d'information concernant les approches adoptées en matière de réglementation et de politique, l'expérience acquise dans la mise en œuvre et les innovations, particulièrement si ce système permettait de surveiller l'évolution des pratiques scientifiques et commerciales dans le domaine de l'accès aux ressources génétiques. En dépit des efforts constructifs déployés par le Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique (et, dans une certaine mesure, par l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle), les principales sources de renseignements pratiques pour les responsables de la réglementation ou de la négociation de l'accès sont les réseaux internationaux officieux d'intéressés qui, pour une raison ou une autre, ont connaissance des activités de chacun et ont établi entre eux un lien de confiance. Bien que ces réseaux puissent être efficaces pour ceux qui y ont accès, ils perpétuent un modèle exclusif d'expertise en matière d'APA et ont pour effet d'isoler de nombreuses personnes et organisations qui ont besoin d'aide et de conseils. Il faudrait reconnaître que ce besoin d'aide et de conseils existe dans les pays développés aussi bien qu'en développement, et ce, tant dans le secteur public que dans l'entreprise privée. De nombreux acteurs, même animés de bonnes intentions, ne savent carrément pas comment ils devraient aborder les questions relatives à l'APA.

Le renforcement des capacités

Le renforcement des capacités nationales, particulièrement en analyse et en application des politiques, demeure un besoin crucial dans le domaine de l'APA. La plupart des pays n'ont même pas les capacités requises pour déterminer si le renforcement de leurs capacités en matière d'APA serait ou non une activité rentable sous l'angle des coûts de substitution. Plusieurs régimes sur l'APA — et les processus d'élaboration de ces régimes — se sont révélés dysfonctionnels parce que les acteurs ne comprenaient simplement pas assez bien ce qu'ils tentaient d'accomplir et pourquoi ils le faisaient.

Si des pays déterminent qu'il convient, dans leur situation, d'instituer un système officiel relatif à l'APA qui ne se limite pas à des procédures minimales régissant l'accès, ils auront également besoin d'un renforcement des capacités afin de pouvoir acquérir à tout le moins une certaine aptitude à mettre en œuvre et à surveiller le système, de même qu'à rendre compte de leur expérience d'une manière cohérente à l'échelon international.

Conclusion

L'élaboration d'un régime international présente deux principaux défis. Le premier a trait aux attitudes souvent polarisées de certains acteurs et de certaines parties prenantes vis-à-vis des questions liées à l'APA, de même qu'au risque que ces acteurs et parties prenantes refusent d'appuyer tout régime international s'écartant de leur propre point de vue. C'est la principale raison pour laquelle le régime devrait porter essentiellement sur des enjeux clairs qui sont maintenant généralement, sinon toujours universellement, acceptés. Le deuxième est le suivant : les capacités nationales relatives à de nombreux aspects de l'APA sont encore aujourd'hui extrêmement faibles et, partant, on prend souvent des décisions en s'appuyant sur des hypothèses erronées et sur un discours international, voire national, largement caractérisé par la méfiance et les positions antagonistes. Une plus grande attention portée aux capacités à l'échelon national, conjuguée avec l'élaboration de mesures efficaces visant les utilisateurs, rassurera les pays en développement quant au fait qu'ils pourront suffisamment comprendre les enjeux liés à l'APA pour pouvoir s'engager avec confiance dans des activités menées en collaboration avec les acteurs des pays développés.