

Le Protocole de Nagoya sur l’utilisation des ressources génétiques : un jeu à somme nulle entre Nord et Sud ?

Par **Catherine Aubertin** et **Geoffroy Filoche**

La Conférence sur la biodiversité de Nagoya a débouché sur protocole contraignant autour de "l'accès et le partage des avantages". Ce texte est un accord commercial et industriel sans lien évident avec la conservation et la préservation de la biodiversité, dont l’élaboration a permis aux pays du Sud de faire entendre leur opposition à la marchandisation du vivant et leur attachement aux droits des populations autochtones.

La convention sur la diversité biologique (CDB) a été signée à Rio au Sommet de la terre organisé par le Programme des Nations unies pour l’environnement en 1992. La biodiversité est déclarée « préoccupation commune de l’humanité » et l’article 1er comporte trois objectifs : sa conservation, son usage durable et le partage juste et équitable des avantages tirés de l’exploitation des ressource génétiques. Le troisième objectif concerne les ressources génétiques seulement, alors considérées comme indispensables au développement des biotechnologies, et non le partage des avantages de la biodiversité sous toutes ses formes (forêts, plantes alimentaires, semences, services des écosystèmes, etc.). Malgré 18 années de négociations, l’érosion de la biodiversité se poursuit. Pourtant, malgré l’adoption d’un Plan stratégique jugé ambitieux, c’est sur l’élaboration d’un Protocole contraignant sur l’accès et le partage des avantages (APA), sans relation directe avec la conservation, destiné à répondre au troisième objectif qu’ont été jugés les résultats de la Conférence de Nagoya. Un accord commercial et industriel, dont on se demande par ailleurs s’il porte vraiment sur des enjeux économiques d’importance, a été célébré comme une victoire pour la biodiversité. Pourquoi et comment s’est effectué ce glissement ?

Le contexte politique et environnemental

Après avoir rappelé le contexte politique et environnemental dans lequel s’ouvre la négociation, nous retracerons l’émergence controversée du Protocole dont les discussions ont permis aux « pays du Sud » de faire entendre leurs oppositions au modèle de développement fondé sur les droits de propriété intellectuelle, au contrôle et à la marchandisation du vivant, et surtout de revendiquer des droits pour les populations autochtones. Le Protocole rend compte en effet des nombreux problèmes théoriques et pratiques de l’APA et chacun voulait imposer ses solutions. Ces oppositions idéologiques se sont traduites par des négociations difficiles et des textes complexes qu’il faut déchiffrer. Dans une seconde partie, nous mettrons en évidence les diverses dynamiques qui ont conduit à un accord et étudierons dans les détails le texte du Protocole afin de montrer comment ces conflits ont été désamorcés à la faveur d’habiles rédactions. En conclusion, reste la question cruciale : comment une convention internationale peut-elle enrayer la perte de biodiversité ?

La dixième conférence des Parties (COP 10) à la convention sur la diversité biologique (CDB)

La dixième conférence des Parties (COP 10) à la convention sur la diversité biologique (CDB) s’est tenue du 18 octobre jusqu’au petit matin du 30 octobre 2010 à Nagoya au Japon. Elle a réuni 173 pays participants. Ses résultats étaient très attendus.

Le contexte politique et environnemental

Après la conférence des Parties à la convention Climat de Copenhague, beaucoup d’observateurs pensaient que le temps des grandes conférences internationales des Nations unies, au fonctionnement basé sur le principe « un pays, une voix », était révolu. Avec la crise financière et la persistance du refus des Etats-Unis de s’engager, les solutions aux problèmes d’environnement global semblaient devoir être trouvées d’abord dans des accords entre pays ou entre régions. L’initiative France-Norvège, partenariat intérimaire pour le REDD [1], fonctionnant en marge des sessions de négociation de la convention, en fournissait l’exemple.

La COP 10 s’est également ouverte sur une inquiétude grandissante

La COP 10 s’est également ouverte sur une inquiétude grandissante quant à la poursuite de l’érosion de la biodiversité. Les dernières *Perspectives mondiales de la biodiversité* (GBO3) publiées par le PNUE en 2010 sonnent l’alerte pour l’humanité : « *La perte massive de biodiversité est de plus en plus probable, et entraînerait avec elle une forte réduction du nombre de services essentiels fournis aux sociétés humaines puisque plusieurs 'points de basculements' sont près d'être franchis conduisant les écosystèmes vers des états moins productifs desquels il pourrait être difficile ou impossible de revenir* ». Aucun gouvernement n’affirme avoir complètement atteint l’objectif fixé lors du Sommet mondial sur le développement durable de Johannesburg de 2002, de réduire de manière importante le rythme actuel d’appauvrissement de la diversité biologique comme contribution à l’atténuation de la pauvreté. Un cinquième d’entre eux mentionnent explicitement qu’il n’a pas été atteint. La communauté internationale est convaincue qu’il faut trouver un accord pour sauver ce qui peut l’être encore. La responsabilité d’un échec des négociations serait difficile à assumer.

Le contexte politique et environnemental

Enfin, les pays du Sud dénoncent l’absence de mesures financières et juridiques contraignantes. La COP 10 confirme la montée des grandes puissances émergentes, parmi elles, le Brésil, l’Inde, l’Indonésie et la Chine (déjà très présents à Copenhague) et leur intransigeance quant à l’engagement réel des pays riches. D’entrée de jeu, le Brésil demande 1 milliard de dollars par an pour protéger faune et flore jusqu’en 2020. Il annonce que si un Protocole international sur l’accès et le partage des avantages tiré de l’exploitation des ressources génétiques (APA) n’est pas signé, il ne peut être question d’approuver le plan stratégique de conservation de la biodiversité, ni les questions financières associées. Le G77 + Chine annonce également que les 3 sujets sont liés : le « paquet » passe ou tout casse.

Le contexte politique et environnemental

Les débats sur les financements et sur le Protocole ont alors concentré toutes les attentions, et c’est sur la conflictuelle et très technique question du Protocole d’accès et de partage des avantages qu’ont été évalués les résultats de Nagoya, occultant en partie les avancées du plan stratégique.

Le contexte politique et environnemental

L’émergence controversée du Protocole sur l’accès et le partage des avantages

C’est sur le troisième objectif de la convention – le partage juste et équitable des avantages tirés de l’exploitation des ressources génétiques – que porte désormais l’essentiel des négociations (et des moyens de financement) de la CDB. Il n’est guère étonnant que cet objectif, si décalé par rapport aux deux premiers (la conservation et l’utilisation durable), et qui avait permis le ralliement des pays du Sud peu désireux de prendre des engagements sans contrepartie en termes de développement et d’équité, se transforme en tribune d’expression des affrontements Nord-Sud.

Le contexte politique et environnemental

Partager les avantages, c’est, pour les pays du Sud, en finir avec la biopiraterie (version moderne du pillage du tiers-monde) et recueillir les bénéfices de l’exploitation des ressources naturelles et des savoirs locaux associés à ces ressources, jusque-là non rétribués lorsqu’une innovation biotechnologique donne lieu à un droit de propriété intellectuelle et à un produit exploité commercialement par une entreprise du Nord. La définition de la biopiraterie est revisitée. Un groupe est réuni en novembre 2008 pour définir ce qu’est le détournement (*misappropriation*). Est détournement tout ce qui ne satisfait pas au consentement préalable en connaissance de cause (PIC), ni aux termes du contrat convenu d’un commun accord (MAT) qui inclut la reconnaissance du savoir local associé à la ressource. Partager les avantages, c’est aussi adhérer à la croyance qu’il existe un marché des ressources génétiques qui alimenterait une nouvelle économie basée sur la connaissance et les biotechnologies, dont les retombées serviraient la conservation de la biodiversité (Aubertin, Pinton, Boisvert, 2007). Cette représentation nourrit de nombreuses spéculations.

Le contexte politique et environnemental

Pourquoi un Protocole ?

Le contexte politique et environnemental

L’avancée des négociations portant sur l’établissement d’un régime d’accès et de partage des avantages a figé des oppositions caricaturales entre « Nord et Sud ». Les pays du Sud ont demandé un Protocole sur l’APA, dont le principe a été acquis lors de la COP 8 de Curitiba. À quoi servirait ce Protocole ? Il préciserait les droits et obligations des pays fournisseurs et utilisateurs contenus dans l’article 15 de la CDB. Et quelle serait sa valeur : contraignante ou non contraignante ?

Le contexte politique et environnemental

Les dernières rencontres du groupe de travail sur l’APA (Paris, avril 2009 ; Montréal, novembre 2009 ; Cali, mars 2010 et jusqu’à la veille de la Conférence) sont exemplaires. Elles portent sur la définition des règles du jeu et des termes employés. Pour les uns, il s’agit d’ouvrir au maximum le champ d’application du Protocole, pour les autres de le restreindre autant que possible.

Le contexte politique et environnemental

Un Protocole, contrairement à la convention cadre qui n’a de caractère contraignant que si le pays transpose ses recommandations dans la législation nationale, implique un engagement des États. De la part des pays du Nord, il y a d’abord refus de préjuger du format définitif d’un Protocole d’accès aux ressources génétiques et de partage des avantages. Il suffirait de reprendre en partie des instruments internationaux et les divers accords existants, contraignants ou non, comme les lignes directrices de Bonn et les multiples initiatives proposant des procédures d’accès standard (jardins botaniques, société internationale d’ethnobiologie, lignes directrices de l’*International Federation of Pharmaceutical Manufacturers and Associations* (IFPMA), etc.). Avant même de penser à un Protocole, les pays du Nord mettent l’accent sur le fait que chaque pays doit se doter d’une législation claire, simple, offrant une sécurité juridique. Ils préfèrent que la question de l’APA soit réglée au niveau national, ce qui permet à chaque Etat d’élaborer un cadre qui corresponde bien à ses caractéristiques et besoins, plutôt que dans le cadre d’un dispositif international unique. Pour eux, les obligations déjà présentes dans la CDB suffisent : les pays doivent, avant tout nouveau texte juridique, se mettre en conformité avec le premier paragraphe de l’article 15 de la CDB (un accès aux ressources génétiques régi par la législation nationale). Les pays du Nord rappellent également avec force que, par la signature de la CDB, les Parties se sont engagées à simplifier l’accès aux ressources génétiques (15.2) sans discrimination entre demandeurs étrangers et nationaux. La question du partage équitable ne pouvant être dissociée de l’accès, il convient de régler d’abord les modalités de l’accès. Les Parties peuvent même choisir de mettre leurs ressources en accès libre, ce qu’ont déjà fait l’Autriche, le Danemark et la Suède.

Le contexte politique et environnemental

Les pays du Sud estiment que la mise en place d’un cadre juridique ne doit pas se penser uniquement au moment de l’accès, ni faire reposer tout le contrôle sur les pays fournisseurs de ressources génétiques. Selon eux, les pays utilisateurs doivent aussi prendre leurs responsabilités, et se doter d’une législation assurant le contrôle et la traçabilité de la ressource jusqu’au dépôt de brevet et à la commercialisation du produit. Un Protocole semble dans cette logique être la solution pour contraindre les pays du Nord à prendre en compte cette question de l’APA.

Le contexte politique et environnemental

Quel champ d’application ?

Le contexte politique et environnemental

Le Protocole est une occasion de débattre des compétences des diverses institutions internationales. Le champ d’application du Protocole est d’emblée restreint par les nombreuses initiatives multilatérales qui traitent des ressources génétiques. Citons le Traité international de la FAO (TIRPGAA) qui traite des ressources phytogénétiques utiles à l’alimentation et à l’agriculture et qui a déjà sous sa juridiction une soixantaine de plantes et pourrait en accueillir d’autres ; la Commission de la FAO sur les ressources génétiques pour l’alimentation et l’agriculture (CGRFA) qui couvre les ressources d’origine végétales et animales ; la Convention internationale de la FAO pour la protection des plantes (IPPC) ; l’UPOV qui offre une protection juridique aux obtenteurs de cultivars, mais vise à couvrir d’autres végétaux supérieurs ; l’Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) qui a lancé un travail de réflexion avec la création du comité intergouvernemental sur la propriété intellectuelle et les ressources génétiques, les savoirs traditionnels et le folklore (IGC). Les imbrications sont multiples. Si l’on aborde le domaine des pathogènes, au moins trois institutions internationales sont directement concernées : pour la santé humaine, l’Organisation mondiale de la santé (OMS) ; pour la santé animale, l’Organisation mondiale de la santé animale, ex-Office international des épizooties (OIE) ; pour la santé des plantes, l’IPPC. Un traitement particulier est réservé aux ressources génétiques marines trouvées dans des lieux situés au-delà des juridictions nationales. Une exception est faite également pour les ressources génétiques appartenant à la zone du Traité antarctique (1959).

Le contexte politique et environnemental

Par ailleurs, le champ d’application matériel de l’APA a fait l’objet de nombreuses approximations et ajustements. Un groupe de travail s’est penché sur les différentes manières de comprendre ressources biologiques, ressources génétiques, dérivés et produits. L’article 15 ne concerne que les ressources génétiques, non l’accès aux ressources biologiques, mais la frontière entre les deux catégories est floue. La recherche non-commerciale est concernée par la CDB seulement si le but est de rechercher et d’utiliser du matériel génétique. Pour cela, il convient d’identifier les différentes formes d’utilisation des ressources génétiques, de distinguer le but de l’utilisation, commercial ou non de ces techniques, et non les techniques elles-mêmes.

Le contexte politique et environnemental

C’est sur la question des « produits et dérivés » que se cristallisent les conflits. Le troisième objectif de la CDB traite de l’exploitation des ressources génétiques. Pour les pays du Nord, les dérivés et produits entrent directement dans le champ de l’OMC. Or, la création de richesse (et donc d’avantages susceptibles d’être partagés) ne se fait pas à partir de l’utilisation de l’ADN, des gènes proprement dits, mais se fait, à 89 % selon le groupe des Mégadivers, pays les plus riches en biodiversité menés par le Brésil, avec la recherche et le développement de ses composants biochimiques (molécules naturelles, mais aussi produits de synthèse copiant une molécule naturelle, médicaments...). Un Protocole qui ne concernerait que l’utilisation des ressources génétiques au sens strict et qui n’inclurait pas les dérivés, n’aurait donc pas de sens. La question de l’accès aux ressources génétiques s’est étendue à celle portant sur la propriété des produits et dérivés (molécules, extraits bruts d’organismes, tout élément provenant du métabolisme des êtres vivants...), des produits synthétisés copiant une molécule naturelle (biomimétique), ou des produits commerciaux comme les médicaments. Dans cette logique, des demandes de compensation pourraient ainsi être faites sur des médicaments dont on pourrait montrer qu’ils sont issus de molécules extraites de plantes non déclarées lors du dépôt de brevet... Les pays du Sud demandent également que l’accès à un herbier ou à une collection constituée avant la mise en oeuvre de la CDB soit soumis au Protocole. En effet, l’accès est toujours nouveau du fait des nouveaux moyens de recherche et des nouvelles utilisations explorées. Les revues scientifiques elles-mêmes seraient tenues de vérifier les conditions dans lesquelles des auteurs des articles ont obtenu les substances naturelles sur lesquelles ils publient leurs recherches.

Le contexte politique et environnemental

Quel usage politique du Protocole ?

Pour les pays du Sud et les ONG, le Protocole est aussi une occasion de contribuer à la réforme du droit de la propriété intellectuelle, d’affiner le champ d’application et de consolider les droits des populations autochtones. La CDB offre une magnifique tribune pour mettre en scène les oppositions de visons du monde. A défaut d’être intégrée dans la CDB, texte international, l’instrumentalisation du thème de la biodiversité a permis de notables avancées dans des législations nationales.

Le Protocole de Carthagène

Un outil juridique a ainsi fait l’objet de nombreux débats. Il s’agit du certificat d’origine géographique et/ou légale qui prouverait que la substance végétale a bien été acquise en conformité avec la CDB et dans les règles de la législation nationale du pays fournisseur (consentement des populations et des États, contrat de partage des avantages), que les demandes de brevet devraient inclure. Certains Etats ont déjà mis en place leur propre système. Par exemple, début 2010, ce certificat d’origine a été rendu opérationnel dans le droit brésilien des brevets. La reconnaissance internationale du certificat d’origine conduirait à reconsidérer tout le droit de la propriété intellectuelle et les accords sur les droits de propriété liés au commerce (ADPIC) de l’OMC. Surtout, ces revendications introduisent la notion de rétroactivité par rapport à l’entrée en vigueur de la CDB, le 29 décembre 1993 (cas des banques des Centres internationaux de recherche agronomique - CIRA), ou avant sa transcription dans la législation du pays.

Le Protocole de Carthagène

Un autre point d’achoppement concerne le statut des savoirs locaux qui renvoie bien sûr aux droits des populations. Les réclamations sur les « composants intangibles » (savoirs traditionnels associés) sont devenues une entrée privilégiée pour que les « populations autochtones et locales » fassent entendre leurs voix, défendent leur identité et leurs droits, dénoncent la brevetabilité du vivant. Si depuis une dizaine d’années, la CDB se confond avec une tribune de revendications des droits des communautés, elle ne comporte qu’une évocation dans l’article 8j des « connaissances, innovations et pratiques des communautés autochtones et locales qui incarnent des modes de vie traditionnels présentant un intérêt pour la conservation et l’utilisation durable de la diversité biologique » et une autre dans l’article 17.2. des « connaissances autochtones et traditionnelles ». L’article 10c évoque également « l’usage coutumier des ressources biologiques conformément aux pratiques culturelles traditionnelles ». Même si la valeur juridique de ces dispositions n’est pas très importante, elles ont quelquefois été interprétées, dans les législations nationales, dans un sens favorable aux communautés. Par exemple, au Brésil, un double accord préalable en connaissance de cause (PIC) est nécessaire : celui de l’Etat pour avoir accès à la ressource génétique, et celui de la communauté autochtone ou locale concernée pour avoir accès au savoir traditionnel. Alors que l’article 15 ne concerne que les Parties, on tend à reconnaître les communautés comme des interlocuteurs à part entière, pouvant être associées au partage des avantages.

Le Protocole de Carthagène

porter à 500 millions annuel les engagements au titre de l'Aide publique au développement à partir de 2013 contre 100 millions actuellement...) restent assez imprécises.

Par ailleurs, la plate-forme IPBES *Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*, ce panel d'experts devant faire pendant à celui du GIEC pour le climat et négocié dans le cadre de la CDB et du Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE), a été validée par une résolution de l'assemblée des Nations unies le 21 décembre 2010. On peut espérer que cette plate-forme scientifique gagne la légitimité nécessaire pour influencer sur les politiques de conservation.

Les observateurs ont été moins prolixes qu'après Copenhague. Pourtant, le Brésil, arrivé avec beaucoup de revendications, s'est déclaré très satisfait. Le Protocole a été célébré comme le plus grand succès de l'histoire de la CDB. La secrétaire d'État à l'écologie, Chantal Jouanno, a déclaré que c'était le premier grand accord international sur l'environnement depuis Kyoto. L'Union européenne a affiché une satisfaction curieusement très mesurée. On n'a pas entendu les Etats-Unis, peu d'ONG ont dénoncé l'accord. Les formules retenues ont été celle de « chef-d'oeuvre d'ambiguïtés créatives » (Earth Negotiations Bulletin, 2010), ou encore celle insistant sur le fait que le verre est à moitié plein ou à moitié vide, mais que l'important est qu'il n'ait pas été cassé. Il n'en reste pas moins vrai qu'en matière de lutte contre l'érosion de la biodiversité, le Protocole a fait office de diversion en cristallisant les négociations au détriment des engagements contraignants que la communauté internationale aurait dû prendre.

C'est sans doute du côté de l'économie des conventions, de la science politique et de l'étude des dynamiques propres aux négociations qu'il faut comprendre les résultats de Nagoya. L'analyse en termes d'affrontement Nord-Sud se complexifie avec les postures ambivalentes des pays émergents et le fossé se creuse entre les revendications idéologiques et le formalisme juridique qui prime en dernier instance à la table des négociations.

On peut tout de même continuer à s'étonner que cette question de partage des avantages ait soulevé tant de passions, alors qu'il y a si peu d'avantages à partager, les procédés industriels des grandes firmes pharmaceutiques ne concernant plus guère les substances naturelles des forêts tropicales, avec ou sans savoirs traditionnels. Même pour la grande ONG qui a forgé le concept de biopiraterie avec la remise du prix du Capitaine Crochet au plus grand pirate à chaque COP, le groupe ETC, les problèmes semblent ailleurs. Pour défendre la biodiversité, ETC (2010) dénonce aujourd'hui la biologie synthétique, les bionanotechnologies et les méfaits de la géo-ingénierie du climat...

Publié par Mouvements, le 17 mars 2011. <http://www.mouvements.info/Le-Protocole-de-Nagoya-sur-l.html>

P.-S.

Références

Aubertin C., Pinton F., Boisvert V. (dir.), 2007. Les marchés de la biodiversité. Éditions de l'IRD, Paris, 269 p.
GBO3 - Secrétariat de la convention sur la diversité biologique, 2010, 3ème édition des Perspectives mondiales de la diversité biologique. Montréal, 94 p. <http://gbo3.cbd.int/> [<http://gbo3.cbd.int/>]
Earth Negotiations Bulletin (2010), Summary of the Tenth Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity : 18-29 October 2010, Vol.9 n° 5442, Monday, 1 Novembre 2010/ <http://www.iisd.ca/biodiv/cop10/> [<http://www.iisd.ca/biodiv/cop10/>]
ETC Group (2010) - The New Biomasssters - Synthetic Biology and The Next Assault on Biodiversity and Livelihoods ; Geopiracy : The Case Against Geoengineering, new report. <http://www.etcgroup.org/en/node/5229> [<http://www.etcgroup.org/en/node/5229>]
UNEP/CDB/COP/10 (2010), Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of Benefits Arising from their utilization. Decision as adoped (advanced unidited version). November 2010, 25 p. <http://www.cbd.int/nagoya/outcomes/> [<http://www.cbd.int/nagoya/outcomes/>]

1 Message

<p><u>Le Protocole de Nagoya sur l'utilisation des ressources génétiques : un jeu à somme nulle entre Nord et Sud ?</u> 12 juin 2011 23:01, par Sasha_Verleef Excellent article, clair et utile. Dommage de le classer dans la catégorie climat... peut-être faudrait-il élargir cette section et l'intituler "négociation internationales" ? En tout cas merci : l'article me sert de background pour mon travail de traduction pour ENB sur le rapport de la réunion de Montréal relative, elle aussi, au protocole de Nagoya, et qui s'est achevée avant-hier. Salutations ! Sasha</p>
