



## La lutte contre la pauvreté : un élément déterminant dans la mise en œuvre du *Protocole de Nagoya* en Afrique ?

Cécile OTT DUCLAUX-MONTEIL

Elle est titulaire d'un doctorat en Droit de l'environnement. Coordinatrice de recherches au Centre d'Etudes Juridiques Africaines de Genève (CEJA). Elle est également chargée de cours auprès de plusieurs universités africaines et auteure de l'ouvrage paru à l'Harmattan sous le titre « Exploitation forestière et droits des populations locales et autochtones en Afrique Centrale ». Consultante indépendante en droit international et comparé de l'environnement, elle a réalisé plusieurs études relatives au droit de l'environnement et aux libertés fondamentales dans le contexte africain et européen.

Le *Protocole de Nagoya* vient donner aux pays africains le moyen de commercialiser de façon profitable les ressources génétiques. Par conséquent, il apparaît comme un outil permettant de contribuer à la réduction de la pauvreté, à travers la valorisation des ressources génétiques<sup>1</sup> et des connaissances traditionnelles associées. Le partage<sup>2</sup>, avec les populations, des avantages issus de l'utilisation des ressources biologiques, et surtout génétiques, est un élément central du *Protocole de Nagoya*. Comment les pays africains qui ont déjà ratifié ce texte ou la *Convention sur la diversité biologique* parviennent-ils à la réalisation de cet objectif ? Quels en sont les défis majeurs ?

### L'organisation de l'Accès et du Partage des Avantages (APA) : une mise en œuvre perfectible

Dans le but d'assurer un partage équitable des avantages découlant de l'utilisation des ressources génétiques détenues par les communautés autochtones et locales<sup>3</sup>, des pays africains se sont engagés à prendre des mesures<sup>4</sup> législatives, administratives ou de politique générale et des outils opérationnels.

- 1 MANDIN J.P. *Comprendre les Enjeux de l'écologie*. La biodiversité est une ressource qui nous fournit des produits et des services éminents. En l'occurrence, l'industrie utilise des êtres vivants qui nous aident à guérir. De la pervenue de Madagascar (Cataranthus roseus), on extrait des substances anticancéreuses, actives notamment dans le cas des leucémies. La pénicilline est extraite d'une moisissure, le Penicillium. Le quinquina donne la quinine; le pavot utilisé depuis l'antiquité est extrait l'opium, médicament contre les diarrhées et la morphine qui lutte efficacement contre les douleurs, Letudiant.fr, p.332-334.
- 2 Article 5.2, *Protocole de Nagoya*, article 15 al.7, *Convention sur la diversité biologique*.
- 3 Article 5.2, *Protocole de Nagoya*.
- 4 Ces mesures se trouvent aussi dans la plupart des instruments juridiques internationaux et régionaux relatifs à l'APA : la *Convention sur la diversité biologique* (1992), les Lignes directrices de Bonn (2002), le *Protocole de Nagoya* (2010), le *Traité international sur les ressources phylogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture* (2001), la *Loi modèle africaine sur la protection des droits des communautés locales, des agriculteurs et des obtenteurs pour la réglementation de l'accès aux ressources biologiques*, etc.

### 1. Les mesures législatives, administratives et de politique générale

Il faut d'emblée relever l'inexistence d'un cadre juridique et institutionnel spécifique sur l'APA dans les pays africains. En effet, très peu de pays ont développé des instruments juridiques (loi et textes réglementaires) spécifiques à l'APA. Des avant-projets de textes<sup>5</sup> sont en cours d'élaboration ou de pré-validation ou de validation dans certains pays africains, ou soumis aux autorités pour adoption et/ou promulgation, dans d'autres. Au niveau régional, les pays de l'espace Comifac se sont dotés d'une stratégie sous régionale APA<sup>6</sup>, depuis novembre 2010.

Il existe, néanmoins, dans la plupart des pays africains, des législations forestières et environnementales qui renferment quelques dispositions en matière d'APA. À titre illustratif, la *Loi ivoirienne sur le développement durable*<sup>7</sup> précise que l'État met en place une réglementation appropriée relative à l'accès et au partage des ressources génétiques, aux connaissances et technologies des communautés locales. Au Congo, dans le cadre de la réforme forestière, le projet de loi forestière<sup>8</sup> est plus détaillé, car il consacre plusieurs dispositions aux ressources génétiques (accès, protection, partage des avantages, connaissances traditionnelles). Ce projet de loi énonce notamment les grands principes concernant l'accès et le partage des ressources génétiques issus de leur exploitation. Ces principes restent très

- 5 Par exemple, des instruments sur l'APA sont en cours d'élaboration dans les pays suivants : Cameroun : Arrêté fixant les conditions et les modalités d'accès aux ressources génétiques, aux connaissances traditionnelles associées et de partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation ; Congo : Arrêté portant création, attributions, composition et fonctionnement du comité national sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation sont en cours d'élaboration ; Burkina-Faso : Loi agro-sylvo-pastorale qui prend en compte les ressources génétiques.
- 6 Stratégie des pays de l'espace COMIFAC relative à l'accès aux ressources biologiques/génétiques et au partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation, série politique n°4, 2010.
- 7 Article 5.7, loi n° 2014/390 du 20 juin 2014 d'orientation sur le développement durable.
- 8 Articles 147 à 152 de la loi forestière congolaise en cours de révision. Article 148 : « L'accès aux ressources génétiques forestières et aux connaissances traditionnelles associées pour leur utilisation et leur exploitation est subordonné au consentement libre, informé et préalable, donné en connaissance de cause, par la partie qui produit ou fournit les ressources ». Article 149 « Les avantages découlant de l'utilisation des ressources génétiques forestières, des applications qui en découlent et de la commercialisation subséquente, doivent être partagés de manière juste et équitable, entre les parties qui fournissent les ressources et les parties qui les acquièrent ».

généraux. Par conséquent, l'article 152 renvoie à l'adoption d'un texte réglementaire pour déterminer les modalités de partage et les modalités de protection des connaissances traditionnelles, ainsi que de consentement libre, informé, et préalable. En outre, ce projet de loi ne prend en compte que les ressources génétiques forestières.

En définitive, ces législations africaines ne peuvent pas être véritablement considérées comme des instruments spécifiques d'APA.

### 2. Le Partage des bénéfices issus de l'exploitation forestière

Les différentes lois forestières<sup>9</sup> des pays africains ont mis en place des mécanismes tels que des cahiers de charges contractuelles, des forêts communautaires, des redevances forestières annuelles, des aires protégées, des fonds de développement local. Ces mécanismes favorisent l'implication des populations et le partage des bénéfices issus de l'exploitation des ressources forestières. Toutefois, ce partage des avantages ne concerne pas les bénéfices issus de l'utilisation des ressources génétiques associées aux connaissances traditionnelles. En outre, plusieurs études<sup>10</sup> montrent le bilan mitigé du partage de bénéfices issus de l'exploitation forestière, qui ne parvient pas à réduire la pauvreté au sein des communautés locales et autochtones.

### 3. Les accords de partenariat

#### (a) Mise en œuvre nationale de l'APA : exemple d'accès et partage des avantages, lié à l'Échinops au Cameroun<sup>11</sup>

Un Accord triangulaire a été signé, le 02 avril 2015, entre la communauté locale Magha-Bamumbu, la société française de création d'arôme et de parfums V. Mane fils SA et le Ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et du Développement durable du Cameroun.

- 9 Loi n° 94/01 du 20 janvier 1994 portant code forestier au Cameroun, Loi n° 16/2000 du 20 novembre 2000 portant code forestier au Congo, Loi n° 016/01 du 31 décembre 2001 portant code forestier au Gabon, etc.
- 10 Cuny P. 2011. État des lieux de la foresterie communautaire et communale au Cameroun, *Tropenbos International*, p.2-76; Blomley T., 2013. Enseignements tirés de la foresterie communautaire en Afrique et leur pertinence pour la REDD+ plus. *Programme Carbone forestier Marchés et communautés* (FCMC) soutenu par l'USAID Washington, DC, É.-U., p. 9-35.
- 11 [http://www.abs-initiative.info/fileadmin/media/Events/2015/The\\_Echinops\\_ABS\\_Case/Memorandum\\_Echinops\\_sign\\_R\\_.pdf](http://www.abs-initiative.info/fileadmin/media/Events/2015/The_Echinops_ABS_Case/Memorandum_Echinops_sign_R_.pdf) [http://www.abs-initiative.info/fileadmin/media/Events/2015/The\\_Echinops\\_ABS\\_Case/MAT\\_Echinops\\_en\\_signed.pdf](http://www.abs-initiative.info/fileadmin/media/Events/2015/The_Echinops_ABS_Case/MAT_Echinops_en_signed.pdf)



ocecha77@yahoo.fr

Cet accord, d'une durée de 2 ans, vise la commercialisation du matériel génétique des racines de la plante Échinops gigantes<sup>12</sup>. Cet accord est une excellente opportunité de promouvoir le processus APA. Parmi les avantages monétaires, la société Mane s'engage à acheter 4500 kg de racines d'Échinops à 4, 10 euros le kg et à verser un montant de 25 % des bénéfices nets liés directement à l'Échinops. Parmi les avantages non monétaires, on peut citer l'appui de projets de développement locaux, un guide de culture de l'Échinops, des bourses d'études pour les étudiants, notamment les femmes de la région concernée.

### (b) Projet sous régional APA / GIZ / COMIFAC

Ce projet (2015–2018) sur la mise en œuvre de l'accès aux ressources génétiques et le partage des avantages (APA) dans les pays de l'espace Comifac, a pour objectif d'améliorer les conditions nécessaires favorables à l'élaboration et la mise en œuvre pertinente des réglementations en matière d'APA dans les pays membres de la Comifac.

### (c) Partenariat entre le Bénin et Madagascar

Le Bénin, en partenariat avec Madagascar, a lancé le projet de mise en œuvre en synergie du *Protocole de Nagoya* (Protocole APA) et du *Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture* (TIRPAA). Le but de ce projet est de donner aux deux pays le moyen de commercialiser ou d'échanger de façon profitable les ressources génétiques afin de contribuer à la sécurité alimentaire et à la réduction de la pauvreté. Ce projet doit permettre aux différentes parties prenantes de participer aux accords d'accès aux ressources génétiques et de partager les avantages issus de leur utilisation, contribuant ainsi au développement rural. Il est financé par le Darwin Initiative<sup>13</sup> pour une durée de 3 ans.

12 Cette plante est une espèce végétale présentant un intérêt potentiel pour l'industrie de la parfumerie.

13 Darwin Initiative est un régime de subventions du gouvernement britannique qui participe à la protection de la biodiversité et de l'environnement naturel à travers des projets basés localement dans le monde entier.

## L'organisation de l'Accès et du Partage des Avantages (APA) : les voies d'une mise en œuvre efficace

Plusieurs facteurs défient la mise en œuvre de l'accès et du partage des avantages.

### 1. L'amélioration du cadre juridique relatif à l'intégration des dispositions pertinentes des instruments juridiques internationaux ratifiés en faveur des droits des communautés locales et autochtones

Les connaissances traditionnelles associées aux ressources génétiques contribuent à la connaissance et à la préservation de la biodiversité. Ces connaissances sont détenues par des communautés autochtones et locales et entrent dans le champ d'application du *Protocole de Nagoya*. Or, la participation de ces communautés à un dispositif d'APA est soumise à leur reconnaissance juridique en droit national (article 16 du Protocole). À l'exception de quelques pays<sup>14</sup>, les communautés locales et autochtones ne jouissent pas d'une reconnaissance légale comme titulaires des droits liés à leurs connaissances traditionnelles. La République Démocratique du Congo (RDC), dans le cadre de la *loi n° 14/003 du 11 février 2014 relative à la conservation de la nature*, donne le pouvoir à l'autorité coutumière d'identifier dans la communauté locale les « détenteurs légitimes » des savoirs traditionnels associés aux ressources génétiques (article 50). Le Niger, dans la *loi-cadre n° 98-56 du 29 décembre 1998, relative à la gestion de l'environnement*, encourage les pratiques traditionnelles de gestion durable des ressources naturelles au niveau des communautés de

14 RDC: Loi n° 14/003 du 11 février 2014 relative à la conservation de la nature, article 50: « L'autorité coutumière identifie dans la communauté locale les détenteurs légitimes des savoirs traditionnels associés aux ressources génétiques ». Niger: Loi-cadre n° 98-56 portant loi-cadre relative à la gestion de l'Environnement au Niger, 29 décembre 1998, article 22: « L'État et les collectivités territoriales encouragent les pratiques traditionnelles de gestion durable des ressources naturelles au niveau des communautés de base ». Voir aussi Cécile Ott Duclaux-Monteil, Accès et partage des avantages et droits des communautés locales et autochtones en Afrique de l'Ouest et centrale, in, Accès aux ressources génétiques et partage des avantages résultant de leur exploitation, *Revue africaine du droit de l'environnement*, RADE, n° 02-2014, p.106-119.

base. Il est indispensable d'adopter des législations appropriées pour reconnaître les droits de ces communautés sur la diversité biologique, faciliter leurs initiatives et rétribuer convenablement leur contribution à la conservation des ressources génétiques. Ces législations devraient également porter sur l'accès aux ressources génétiques, lequel doit être soumis à leur consentement préalable en connaissance de cause, et sur les droits de propriété intellectuelle. Ces lois doivent définir ces concepts et prévoir des mécanismes pour les encadrer conformément au Protocole.

### 2. La gestion des conflits de compétence entre divers intervenants

Le processus de mise en œuvre du Protocole APA est assez complexe, du fait qu'il nécessite l'implication et la participation d'une large série d'acteurs ayant chacun des points de vue et des intérêts différents et parfois divergents, qu'il s'agisse d'organismes publics, de scientifiques, d'entreprises ou de communautés locales, etc. Dans tous les pays africains, la mise en œuvre de ce protocole est un processus conjointement mené par divers ministères (agriculture, recherche scientifique, culture, forêts, environnement, etc.) Des problèmes liés à la concurrence existent parfois entre les ministères quant à l'accès et au partage des avantages. Des directives conjointes doivent être développées entre les différentes institutions gouvernementales. De plus, une coordination de toutes les parties prenantes dans la mise en œuvre du projet au niveau national est impérative pour que les ressources soient utilisées d'une manière optimale. Dès lors, il faudrait prendre en compte toutes les activités planifiées par d'autres initiatives pour les raisons d'économie d'échelle. Par ailleurs, plusieurs auteurs mettent l'accent sur une coordination de moyens, qui faciliterait l'accès et le partage des avantages issus de l'utilisation des ressources génétiques.<sup>15</sup>

15 Ils estiment, par exemple que tous les pays, développés et en développement, tireront profit d'une ouverture au-delà de leurs frontières et de leurs intérêts nationaux, pour coopérer et partager des responsabilités au sein de systèmes de conservation, d'utilisation et de partage des avantages, coordonnés au niveau mondial. Voir, Michael Halewood, et coll., « Mise en œuvre de façon synergique des mécanismes d'accès et de partage des avantages dans le cadre du traité sur les ressources phytogénétiques, de la convention sur la diversité biologique et du *Protocole de Nagoya* », 9/1, *Lav. Environment and Development Journal* (2013), p.95-96.

### 3 Mobilisation des ressources financières

Parlant de la *Convention sur la diversité biologique*, plusieurs Conférences des Parties ont constaté que « le manque de financement reste une fois de plus l'obstacle principal à la mise en œuvre d'une convention efficace ». Cette analyse est aussi valable pour la mise en œuvre du *Protocole de Nagoya*, nonobstant la création du fonds de mise en œuvre du Protocole. Les pays africains pourraient, par exemple, élaborer une stratégie de financement du processus APA qui facilitera la mobilisation des ressources financières internes, externes et novatrices, développer des programmes nationaux APA et les faire adopter par les parlements avec un budget conséquent pour sa mise en œuvre efficace, développer des mesures incitatives pour encourager l'implication effective du secteur privé dans le processus APA.

## Conclusion

Antonio Gramsci disait : « Il faut avoir à la fois le pessimisme de l'intelligence et l'optimisme de la volonté »<sup>16</sup>. Pessimisme de l'intelligence parce que les logiques commerciales de l'utilisation de la biodiversité semblent plus importantes que le partage des avantages issus de son utilisation. Optimisme de la volonté parce qu'il existe de multiples possibilités pour faire équilibrer ces différents intérêts. En définitive, une lecture optimiste, mais sous certaines réserves, consiste à noter un engagement réel de la part des États africains pour la mise en œuvre de *Protocole de Nagoya*. Toutefois, des défis importants restent à relever. ✨

16 Antonio Gramsci, citation, Thèmes : Intelligence, Optimisme, Pessimisme, Volonté, <http://www.pensees-citations.com>.