Propriété intellectuelle et ressources génétiques : la problématique des aliments de base dans une perspective de politique du développement

Jürg Benz et Paul Egger

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/aspd/728>

DOI : 10.4000/aspd.728

ISSN : 1663-9669

Éditeur

Institut de hautes études internationales et du développement

Édition imprimée

Date de publication : 1 avril 1998

Pagination : 73-83

ISSN : 1660-5934

Référence électronique

Jürg Benz et Paul Egger, « Propriété intellectuelle et ressources génétiques : la problématique des aliments de base dans une perspective de politique du développement », *Annuaire suisse de politique de développement* [En ligne], 17 | 1998, mis en ligne le 21 juillet 2012, consulté le 08 septembre 2020.
URL : <http://journals.openedition.org/aspd/728> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/aspd.728>

PROPRIÉTÉ INTELLECTUELLE ET RESSOURCES GÉNÉTIQUES: LA PROBLÉMATIQUE DES ALIMENTS DE BASE DANS UNE PERSPECTIVE DE POLITIQUE DU DÉVELOPPEMENT

JÜRIG BENZ* ET PAUL EGGER**

LES RESSOURCES génétiques des plantes agricoles cultivées englobent les variétés modernes, produits issus de programmes d'amélioration génétique publics ou privés, les variétés traditionnelles ou locales (races de pays), obtenues par des croisements et sélections naturels ou effectués par des paysans, ainsi que les espèces sauvages apparentées. Par ressources génétiques, il faut donc comprendre un matériel génétique de valeur actuelle ou future. Dans le cas du maïs, les ressources génétiques comprennent les variétés modernes à haut rendement, produites et distribuées par des entreprises semencières, les cultures dans le cadre de programmes de recherche publics, les nombreuses variétés locales adaptées par des générations de paysans aux conditions et aux sites les plus divers, toujours cultivées et constamment développées, de même que les espèces sauvages apparentées et les précurseurs du maïs dans sa région d'origine, l'Amérique centrale. Les ressources génétiques revêtent une valeur utilitaire en tant que matière première pour la culture ou éléments constitutifs de la biotechnologie moderne. Les propriétés des variétés locales et des espèces sauvages apparentées constituent une ressource importante pour les cultures futures. Les ressources génétiques et les connaissances qui y sont liées font également partie du patrimoine culturel des communautés rurales traditionnelles, dont elles caractérisent les habitudes alimentaires et les coutumes. Ainsi, les ressources génétiques sont aussi liées à des valeurs écologiques, sociales et culturelles. La préservation de leur diversité et leur exploitation dans un milieu adéquat contribuent à la stabilité écologique des systèmes de culture. Aussi toute évaluation de mesures politiques ou législatives doit-elle tenir compte de ces très vastes considérations de valeur.

Nous assistons actuellement à une importante mutation des conditions-cadres politique, juridique et économique s'appliquant aux ressources génétiques. Dans ce qui suit, nous illustrerons ce changement de paradigme et analyserons la signification particulière des ressources génétiques pour les aliments de base. A cet effet, nous mettrons en évidence les tendances internationales dominantes et les principaux instruments juridiques, de même que les répercussions qui en découlent et les actions qui s'imposent dans une perspective de politique du développement. Le présent article montre bien que la complexité de la question ne permet pas de solutions toutes faites, en particulier lorsqu'il est tenu compte des perspectives de développement spécifiques à chaque pays. Plutôt que d'énoncer des recettes, nous indiquerons donc des voies à explorer et discuterons les approches possibles.

* Chef adjoint du Service sectoriel agriculture, DDC, Département fédéral des affaires étrangères, Berne.

** Chef du Service sectoriel agriculture, DDC, Département fédéral des affaires étrangères, Berne.

1. LE CHANGEMENT DE PARADIGME

Il y a encore quelques années, les ressources génétiques étaient considérées comme un bien public et comme faisant partie du patrimoine commun de l'humanité. L'accès aux ressources génétiques et leur échange entre pays étaient libres. Les législations relatives à la protection des variétés dans les pays industrialisés autorisaient le libre-échange de nouvelles variétés entre sélectionneurs à des fins de reproduction et de multiplication (privilège du sélectionneur). Les agriculteurs avaient la permission de produire les semences de ces nouvelles variétés protégées pour leur propre usage, sans s'acquitter de taxes (privilège du paysan). Les pays en développement ne connaissaient en règle générale aucune protection des variétés et les produits des instituts d'amélioration génétique, pour l'essentiel publics, étaient disponibles sans restriction. La question du brevet ne se posait pas, étant donné que les produits de la culture traditionnelle, basée sur le croisement et la sélection, ne constituaient pas une invention au sens de la législation sur les brevets. En Europe en particulier, les plantes et les animaux étaient exclus de la brevetabilité.

La recherche agro-biotechnologique et pharmaceutique explore de nouvelles voies dans le but d'exploiter des propriétés naturelles. Vu les nombreuses applications possibles du génie génétique et les perspectives bénéficiaires intéressantes, l'économie privée investit toujours plus dans ces technologies. Or, ces investissements doivent produire des gains. Aussi l'émergence du génie génétique a-t-elle suscité un besoin grandissant de pouvoir breveter les inventions. La protection de la propriété intellectuelle en tant que système de compensation et d'incitation pour la recherche privée a donc été renforcée dans les pays industrialisés à forte activité de recherche. Elle a été étendue aux matériels et organismes vivants et harmonisée sur le plan international dans des accords-cadres du GATT et de l'OMC. En contrepartie, pour ainsi dire, les ressources génétiques traditionnelles, provenant pour la plupart des pays en développement, ont également été reconnues comme étant un matériel de base de grande valeur pour le génie génétique. Dans ce domaine, les droits de propriété et leur exploitation doivent aussi être réglementés et indemnisés. Ainsi, la Convention sur la diversité biologique a établi le principe de la souveraineté nationale sur les ressources génétiques et a posé l'exigence d'un partage juste et équitable des avantages tirés de leur utilisation (*benefit sharing*) avec leur pays d'origine. Un changement de paradigme fondamental et rapide s'est ainsi accompli. Dorénavant, les ressources génétiques sont moins considérées comme faisant partie du patrimoine commun de l'humanité que comme une ressource nationale. Leur utilisation par des pays tiers est liée à des arrangements contractuels, au dédommagement et à la participation aux bénéfices. Le libre-échange cède le pas aux échanges inter-étatiques ou réglés par voie contractuelle. La protection de la propriété intellectuelle en matière d'inventions végétales est élargie.

Dans le même temps, on reconnaît toujours davantage l'importance de la diversité génétique pour un développement écologique durable. Voilà qui exige des incitations économiques destinées à encourager les mesures actuelles et futures en vue de sa conservation. A cet égard, on pense en particulier aux prestations fournies par les pays en développement, riches en ressources génétiques, par les communautés rurales traditionnelles et les populations autochtones. Leurs

contributions devront être rémunérées au moyen d'une participation aux avantages et d'un accès facilité aux technologies et aux transferts de technologie. De tels principes figurent dans la Convention sur la diversité biologique ainsi que dans l'Engagement de la FAO sur les ressources phytogénétiques.

2. LA SITUATION PARTICULIÈRE DES ALIMENTS DE BASE

En ce qui concerne les ressources génétiques des plantes alimentaires de base, les avantages souvent cités de la souveraineté nationale sur les ressources génétiques et ceux d'une protection accrue de la propriété intellectuelle méritent un examen approfondi et différencié. Il convient notamment de remettre en question les deux hypothèses suivantes, selon lesquelles 1) un pays en développement obtient des avantages en réglementant fortement l'accès à ses ressources génétiques et en convenant de contre-prestations sous forme de participation aux avantages et de transfert de technologie et 2) la protection de la propriété intellectuelle stimule la recherche et contribue ainsi à accroître le bien-être général.

Les céréales, les légumineuses, les tubercules, les bulbes et autres aliments de base importants sont cultivés dans différentes régions de la planète. Aucun pays n'est autosuffisant en ce qui concerne les ressources génétiques de ces plantes cultivées. Ainsi, les variétés de maïs qui sont aujourd'hui cultivées par des millions de petites paysannes d'Afrique orientale proviennent de ressources génétiques d'Amérique centrale. Un accès par trop réglementé aux ressources génétiques entraverait l'échange et la collaboration internationale en matière de recherche en vue de l'amélioration des espèces, un des piliers du développement agricole et de nombreux programmes de la coopération suisse au développement. Les effets escomptés d'une participation aux bénéfices négociable par le biais de l'accès réglementé sont surestimés. Par contre, on n'évalue pas assez l'importance des ressources génétiques dans les programmes publics, sans orientation vers le profit et en faveur d'une population cible formée de petits paysans. De même, le flux actuel de matériel génétique d'aliments de base du Sud vers le Nord est peut-être surestimé, tandis que celui du Nord vers le Sud, et surtout l'importance actuelle des échanges Sud-Sud, sont sous-estimés.

Les réglementations en matière de propriété intellectuelle stimulent surtout la recherche dans les domaines où les produits sont destinés à des marchés importants et disposant de moyens considérables. Par ailleurs, la recherche privée a besoin de conditions avantageuses sur place, dont font partie des procédures d'autorisation efficaces, des chercheurs au bénéfice d'une bonne formation et des systèmes de semences fonctionnels. Tel est rarement le cas pour les aliments de base dans les pays en développement. La paysannerie pauvre aurait ainsi difficilement accès aux variétés protégées, et les semences ne seraient guère abordables. Cette situation pourrait contribuer à creuser encore le fossé entre le secteur agricole moderne, forcément petit, et le grand nombre de petits paysans pauvres. Dans les régions de cultures difficiles ou marginales et dans bien des systèmes de culture traditionnels, la diversité des espèces et l'adaptation de nouvelles variétés aux conditions locales revêtent une importance toute particulière. Les matériels génétiques brevetés ne peuvent cependant pas, sans l'accord du détenteur du brevet, être ainsi adaptés aux conditions locales et intégrés à la

diversité existante. Aussi la culture de variétés uniformes brevetées pourrait-elle avoir pour effet de réduire la diversité.

Les règlements concernant la propriété intellectuelle et l'accès aux ressources génétiques d'aliments de base exercent une influence sur certains objectifs politiques prioritaires et intérêts publics supérieurs, tels que la garantie de l'approvisionnement alimentaire, la lutte contre la pauvreté ou la sauvegarde de la biodiversité. Dans le cas des aliments de base, il est donc essentiel de préserver un large accès aux ressources génétiques. Il importe également que les pays en développement aient le choix d'élaborer leur propre législation sur les brevets, compte tenu de leur structure agricole, des ressources disponibles, de leurs priorités en matière de politique du développement et de leurs bases institutionnelles.

3. LES NOUVEAUX INSTRUMENTS LÉGAUX ET CONDITIONS-CADRES INTERNATIONAUX

3.1. ADPIC (ACCORD SUR LES ASPECTS DES DROITS DE PROPRIÉTÉ INTELLECTUELLE LIÉS AU COMMERCE)

L'accord ADPIC conclu dans le cadre du dernier Round du GATT en 1994 oblige les Etats membres de l'OMC à octroyer des brevets pour toute invention dans tous les domaines technologiques, à condition qu'elle soit nouvelle, qu'elle implique une activité inventive et qu'elle soit susceptible d'application industrielle. Conformément à l'article clé 27.3 b), les pays membres de l'OMC peuvent exclure de la brevetabilité les végétaux et les animaux ainsi que les procédés essentiellement biologiques. Ils sont toutefois tenus de prévoir la protection des variétés végétales par des brevets ou un autre droit de protection efficace et semblable (un système dit *sui generis*).

Le libellé de l'article 27.3 b) est très vague ; l'interprétation juridique appartient en dernier ressort à l'organe de conciliation de l'OMC. Le cadre de référence est constitué par les objectifs et principes de l'ADPIC ainsi que par l'historique des négociations. Les questions clés suivantes illustrent bien le besoin d'interprétation :

- ❑ Où se situe la limite entre une invention brevetable et une invention non brevetable ? Les séquences génétiques modifiées ou artificielles constituent à n'en pas douter une invention, tandis que la description d'une propriété naturelle n'est qu'une simple découverte. Entre ces deux extrêmes, il règne un grand flou. Selon la pratique américaine, les gènes et séquences de gènes isolés et nettoyés sont reconnus en tant qu'inventions brevetables, bien qu'ils existent à l'état naturel et n'aient pas subi de modifications.
- ❑ Que faut-il comprendre exactement par « végétaux » et « procédés essentiellement biologiques », et quel traitement réserver aux parties de plantes ? Certains pays considèrent les parties de plantes (p. ex. les cellules) comme des micro-organismes qui, conformément à l'ADPIC, sont brevetables. Ainsi, les végétaux jouiraient indirectement d'une protection par brevet, du fait que des organismes unicellulaires permettent de régénérer une plante entière.

- ❑ Jusqu'où s'étend la protection par exemple d'un gène breveté? Comprend-elle également toute la plante, la semence de cette plante et les variétés dérivées obtenues par reproduction ou multiplication? Et lesquels de ses produits?

Compte tenu des incertitudes relatives à la brevetabilité, à l'objet brevetable et à l'étendue de la protection, bon nombre de pays en développement auraient avantage à exclure les végétaux de la brevetabilité et à élaborer un système *sui generis* pour les variétés. De cette façon, les gènes (p. ex. les gènes microbiens – toxines *Bt* pour la production de variétés de plantes cultivées résistantes aux insectes) ou les procédés de génie génétique seraient brevetables, sans pour autant que cette protection puisse s'étendre à toute la plante, vu le droit d'exclusion des végétaux de la brevetabilité. En outre, la question est de savoir ce qu'il faut comprendre par un système *sui generis* efficace, si l'efficacité est liée tout d'abord aux exigences suivantes :

- ❑ l'existence d'un droit de propriété intellectuelle, soit un droit pouvant être exécuté par voie juridique, qui empêche des tiers d'utiliser l'objet protégé, ou qui prévoit une rémunération en rapport avec certaines utilisations ;
- ❑ le respect du principe de traitement national, qui consiste, pour un pays, à accorder les mêmes droits aux ressortissants d'autres pays qu'à ses propres nationaux ;
- ❑ l'extension à tous les pays membres de l'OMC de tout avantage accordé à un pays particulier ;
- ❑ l'applicabilité du système, lequel doit prévoir un mécanisme de conciliation.

Le fait que certains pays aient mis au point des législations et des pratiques qui dépassent les standards minimaux de l'ADPIC ne signifie pas que les pays en développement doivent les adopter comme critères pour leur propre législation. En prévision de la révision de l'article 27.3 b) de l'ADPIC en 1999, il est par ailleurs important de disposer d'ici là de bases plus solides et, dans les pays en développement, de systèmes *sui generis* qui fonctionnent réellement. Voilà qui faciliterait une interprétation et une révision judicieuses de cette disposition.

3.2. CONVENTION SUR LA DIVERSITÉ BIOLOGIQUE ET ENGAGEMENT DE LA FAO

Avec l'ADPIC, la Convention sur la diversité biologique et l'Engagement de la FAO posent le cadre des réglementations d'accès et de propriété des ressources génétiques dans le domaine des aliments de base.

Les objectifs de la Convention sur la diversité biologique sont la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique, ainsi que le partage juste et équitable des avantages tirés de l'utilisation des éléments de la biodiversité (p. ex. des ressources génétiques dans le génie génétique).

Pour l'agriculture, les dispositions relatives à l'accès et à l'échange de ressources génétiques sont particulièrement pertinentes ; il faut à cet égard partir du principe du droit de souveraineté des Etats. L'accès aux ressources génétiques doit certes être facilité. Voilà qui nécessite toutefois l'accord du pays d'origine. Par ailleurs, il s'agit de définir au préalable les conditions d'accès et les modalités d'une juste répartition des avantages et bénéfices. En reconnaissance des

contributions fournies par les communautés locales et autochtones à la conservation et à l'utilisation durable de la biodiversité, le principe du partage des avantages (*benefit sharing*) a également été étendu à ces collectivités.

En tant qu'accord-cadre obligatoire, la convention définit les objectifs et les principes devant être pris en considération dans des domaines juridictionnels spécifiques. Elle exige notamment que les règles s'appliquant à la propriété intellectuelle soient favorables aux objectifs de la convention. Ainsi par exemple, les règles relatives aux variétés végétales doivent permettre l'adaptation de nouvelles variétés aux conditions locales, soit leur intégration par croisement dans la diversité locale. Cela signifie en même temps qu'il faut assurer une protection juridique efficace de la propriété intellectuelle dans le but de favoriser les transferts de technologie stipulés dans la convention.

L'Engagement international de la FAO sur les ressources phytogénétiques, qui n'est pas obligatoire sur le plan juridique, traite pour l'essentiel les mêmes aspects que la Convention sur la diversité biologique, mais concerne plus spécifiquement la situation des ressources phytogénétiques utilisables dans l'agriculture. Il énonce les principes directeurs de la conservation, de l'accès et de l'échange de ressources génétiques. Contrairement à la Convention sur la diversité biologique, l'Engagement met l'accent sur la conservation *ex situ*, qui revêt une importance particulière pour l'agriculture, et sur le libre-échange de ressources génétiques. En outre, il définit et reconnaît les droits des agriculteurs (*farmer's rights*). Ces droits sont fondés sur la reconnaissance des contributions passées, présentes et futures des communautés rurales à la conservation, l'amélioration et la mise à disposition des ressources génétiques. A l'avenir, ces contributions doivent non seulement être reconnues, mais rétribuées. Jusqu'à présent, le fonds international créé à cet effet est toutefois resté vide, et les droits des agriculteurs demandent à être concrétisés. L'Engagement de la FAO est actuellement renégocié dans le but d'une harmonisation avec la convention. Les principaux points de la négociation concernent la forme qu'il convient de donner aux droits des agriculteurs, la réglementation de l'accès et du partage des avantages, ainsi que l'élucidation de la question de propriété des banques de gènes créées avant l'entrée en vigueur de la convention. Les parties essentielles de l'Engagement révisé formeront ensuite un protocole annexe de la convention sur la diversité biologique, et seront obligatoires sur le plan juridique.

4. LA GESTION DES RESSOURCES GÉNÉTIQUES AU SEIN DU SYSTÈME GCRAI

Les centres internationaux de recherche agricole du groupe GCRAI (Groupe consultatif de la recherche agricole internationale) jouent un rôle clé dans la conservation et l'utilisation des ressources génétiques d'aliments de base. Depuis 1971, les centres GCRAI ont créé successivement les plus importantes banques de gènes du monde. Ces banques comprennent la collection elle-même, la définition, la régénération, la conservation et la mise à disposition des gènes. Ces collections sont le résultat d'une collaboration internationale, financée par des fonds publics. Elles sont conservées à titre fiduciaire pour être utilisées par les générations actuelles et futures. Il y a encore quelques années, les matériels collectionnés, les variétés cultivables dérivées et les produits de la culture étaient à la libre disposition d'utilisateurs publics et privés du monde entier.

A la suite du changement de paradigme mentionné plus haut, cette politique a dû être revue et adaptée aux nouvelles conditions-cadres. Le système GCRAI s'est doté de directives et instruments pour une gestion cohérente des droits de propriété intellectuelle. A cet égard, la publication de résultats de recherche reste la stratégie privilégiée. Des accords sur le transfert de matériel permettent aux destinataires de ressources génétiques de protéger les variétés dérivées au moyen d'un droit de protection, mais non d'un brevet. Le groupe GCRAI ne fait breveter ses propres inventions que dans des cas exceptionnels, afin de devancer des tiers et pour garantir une large disponibilité des résultats aux pays en développement. En aucun cas, le GCRAI n'assure son financement par des redevances sur les brevets. D'éventuels revenus provenant des brevets viendraient alimenter un fonds pour la conservation de la diversité génétique. Pour collaborer avec des instituts de recherche privés, le GCRAI accepte certaines restrictions relatives à l'utilisation des résultats de recherche communs, dans la mesure où les effets d'un tel arrangement sont dans l'ensemble positifs pour le GCRAI et ses partenaires du Sud.

En 1994, tous les centres GCRAI ont conclu un accord avec la FAO, qui règle les obligations relatives à la conservation et à la mise à disposition des collections. Ainsi, le principe de la gestion fiduciaire a été confirmé sur le plan formel et la surveillance politique a été confiée à la Commission des ressources phyto-génétiques de la FAO compétente en la matière. Des directives éthiques pour le GCRAI sont actuellement en voie d'élaboration et soumises à une large consultation. Elles concernent et explicitent les positions éthiques du GCRAI sur la gestion fiduciaire des banques de gènes, sur la biotechnologie, sur la responsabilité de la science ainsi que sur la prise en compte de particularités et systèmes de valeurs culturels.

Bien entendu, la politique du GCRAI et ses instruments de réalisation ne cessent d'évoluer pour s'adapter aux nouvelles conditions-cadres. Cela dit, l'objectif suprême et inaltérable reste celui d'assurer aux pays en développement et aux agriculteurs les plus pauvres une mise à disposition efficace des résultats de la recherche et des avantages liés à leur utilisation.

5. ÉBAUCHES DE SOLUTIONS POUR LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT ET NÉCESSITÉ D'UNE ACTION INTERNATIONALE

5.1. PROPRIÉTÉ INTELLECTUELLE: OPTIONS « SUI GENERIS » POUR LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

Conformément à l'ADPIC, les pays en développement doivent élaborer une législation nationale en matière de propriété intellectuelle d'ici le début de l'an 2000 (2005 pour les pays les moins avancés). Les inventions dans le domaine végétal doivent satisfaire aux exigences minimales de l'ADPIC. Dans le même temps, il doit être tenu compte du contexte plus large des réglementations internationales relatives aux ressources génétiques.

Il faut partir du principe que les pays en développement, compte tenu de leurs possibilités et objectifs divergents, viseront des solutions très différentes. Alors qu'un pays optera pour l'instauration d'une forte protection par des brevets pour

favoriser de manière ciblée la mise sur pied d'une industrie de biotechnologie, un autre pays choisira de soutenir tout spécialement les petits paysans et de renforcer la recherche publique. Il pourrait en outre exclure les plantes de la brevetabilité et élaborer un système *sui generis* pour les variétés.

Dans beaucoup de pays en développement parmi les plus pauvres, l'agriculture est caractérisée par une dichotomie. D'une part, il faut développer le secteur moderne, encore peu important, qui vise les marchés globaux ; d'autre part, il s'agit aussi de favoriser le secteur de la petite paysannerie, préoccupé par des problèmes de subsistance. A cet égard, il faut également tenir compte de l'importance de la production de semences par les agriculteurs, de la diversité des variétés et de la diversité génétique des variétés traditionnelles, ainsi que des échanges, le plus souvent informels, de variétés et de semences. Il convient par conséquent d'éviter les solutions unilatérales. Prenons l'exemple de l'instauration d'une forte protection des variétés dans le but de favoriser les exportations de certains produits agricoles et d'assurer en outre l'accès aux variétés modernes, sans prise en compte des exigences du secteur traditionnel. Une telle solution posera autant de problèmes que l'option contraire, qui consisterait à maintenir une faible protection en ignorant, voire en mettant en péril, le secteur moderne.

Bien des pays auraient avantage à exclure les végétaux de la brevetabilité et à élaborer un système *sui generis* en deux parties pour la protection des variétés végétales. Pour les variétés « modernes », qui sont suffisamment homogènes et satisfont ainsi aux standards de protection usuels (p. ex. UPOV), une protection sur le modèle de l'UPOV serait accordée, laquelle devrait autoriser la reproduction à partir de semences de variétés protégées pour l'usage propre. Pour les variétés hétérogènes (p. ex. races de pays améliorées), qui constituent souvent une population de génotypes divers et ne répondent ainsi pas à l'exigence d'uniformité d'une protection de variété selon l'UPOV, on propose un *plant variety protection seal* (PVP seal). La semence d'une variété indigène améliorée serait alors pourvue d'un sigle de protection de variété (certificat comportant les caractéristiques de la variété et son origine). Ce sigle constituerait un droit exclusif pour le sélectionneur. Il ne pourrait être utilisé qu'avec son accord et moyennant une rémunération. La variété, ou la semence, resterait entièrement libre, étant donné que seule l'utilisation du sigle serait protégée.

Les droits des agriculteurs s'appliquent à des communautés et satisfont rarement au principe de nouveauté au sens des lois sur la propriété intellectuelle. Une conception large et progressiste des droits des agriculteurs, englobant davantage que la simple compensation de prestations fournies, exige des incitations qui permettraient de garantir la contribution des paysans à la conservation et au développement de ressources phytogénétiques et, d'une manière générale, l'amélioration de leur situation socio-économique. Voilà qui nécessite un train de mesures législatives et politiques qui dépassent le cadre de la propriété intellectuelle. Il faut à cet égard assurer que les droits de propriété intellectuelle ont pour effet de soutenir les agriculteurs et que, notamment, la reproduction de semences reste explicitement autorisée. Par ailleurs, il convient de faciliter le partage des avantages en indiquant, au moment de l'enregistrement de la variété ou de la demande de brevet, l'origine des matériels génétiques et le savoir traditionnel utilisé. Les pays peuvent en outre prévoir des incitations spécifiques à la

conservation des ressources génétiques locales, afin que, par exemple, les propriétés des variétés modernes à grand rendement puissent être intégrées par croisement dans la diversité des variétés indigènes, au lieu de les supplanter.

Dans l'ensemble, il s'agit donc de créer des systèmes *sui generis* flexibles, satisfaisant aux exigences minimales de l'ADPIC, et présentant en outre des incitations spécifiques aux pays. L'adoption d'un système standardisé de protection des variétés tel que celui de l'UPOV ne semble guère être une solution idéale. D'une part, il ne comprend pas toutes les espèces végétales et ne satisfait donc pas aux exigences de l'ADPIC ; d'autre part, il complique la création d'incitations spécifiques, du fait que celles-ci s'opposent à une standardisation. Dans ce domaine, la politique de développement et la coopération au développement ont bien entendu également un rôle à jouer, dans le sens d'une participation à la création de meilleures conditions-cadres.

5.2. ACCÈS AUX RESSOURCES GÉNÉTIQUES ET ÉCHANGES – UN SYSTÈME MULTILATÉRAL

La Convention sur la biodiversité fait dépendre l'accès aux ressources génétiques de l'accord du pays d'origine et des conditions convenues d'un commun accord, ainsi que du partage juste et équitable des avantages qui en résultent. Les modalités de mise en œuvre de ce principe ne sont pas réglées dans le détail ; cependant, lors des négociations précédant l'adoption de la convention, il était surtout question d'accords bilatéraux entre le pays d'origine et l'institution qui importe. Un exemple typique en est l'accord conclu entre le Costa Rica et l'entreprise pharmaceutique américaine Merck, selon lequel cette dernière est autorisée à chercher dans les forêts tropicales costariciennes des ressources génétiques à valeur pharmacologique, en s'acquittant d'une rétribution et en assurant une participation aux bénéfices. De tels accords bilatéraux sont utiles lorsque, comme dans l'exemple ci-dessus, un nombre restreint d'acteurs sont impliqués, lorsque les ressources génétiques sont confinées dans un espace géographique restreint et lorsque les capacités du pays d'identifier et d'utiliser lui-même ces ressources s'en trouvent améliorées. Par contre, la conclusion de conventions d'accès bilatérales serait extrêmement compliquée dans le cas d'aliments de base cultivés dans le monde entier, dont les ressources génétiques sont présentes *in situ* ou dans des banques de gènes de nombreux pays, et dont les utilisateurs potentiels comptent un grand nombre d'instituts de culture dans plusieurs pays. Cela est surtout vrai lorsque les utilisateurs sont les pays en développement les moins avancés. L'arbre généalogique d'une variété de riz moderne, telle que la cultivent des millions d'agriculteurs en Asie, comprend un grand nombre de matériels génétiques provenant de divers pays. Sa culture dans le cadre d'un régime d'accès strictement bilatéral n'aurait guère été possible. Elle aurait nécessité un réseau compliqué d'accords bilatéraux accompagnés de coûts de transaction élevés. Des coûts élevés et des perspectives bénéficiaires le plus souvent relativement faibles entraîneraient un système de partage des avantages inefficace. Par ailleurs, les pays en développement n'auraient guère, en tant qu'acteurs principaux, la capacité de négocier des conditions d'accès favorables.

Dans le cadre de la renégociation de l'Engagement de la FAO, l'IPGRI (International Plant Genetic Resources Institute) a été chargé d'étudier différentes

options – du modèle strictement bilatéral aux variantes multilatérales entièrement ouvertes – d'un régime d'accès et d'échange de ressources génétiques alimentaires. A cet égard, MUSE (Multilateral System for Exchange) s'est avéré une solution prometteuse. Il s'agit en substance d'un système multilatéral réglementé comportant des règles standardisées concernant l'accord, les conditions d'accès et la distribution de matériel génétique (soit la ressource initiale ainsi que les produits dérivés) aux non-adhérents de MUSE. En ce qui concerne la participation aux bénéfices, des arrangements bilatéraux seraient prévus dans certains cas, notamment lorsque l'utilisation d'une ressource génétique conduit à la mise au point d'un produit breveté. Au premier plan ne figure cependant pas la répartition bilatérale des bénéfices, mais les avantages multilatéraux découlant d'une participation à MUSE et de la collaboration avec les pays et institutions adhérents. Il s'agit entre autres de l'accès à une grande variété de matériels génétiques, de la collaboration sur le plan de la recherche, de la coopération en matière technologique et de l'accès facilité à la formation et à l'information (p. ex. mise en réseau de banques de données). Ces avantages et effets de synergie, qui s'accompagnent de coûts de transaction relativement modestes, conduisent dans l'ensemble à un meilleur bénéfice net que les solutions purement bilatérales. L'accord FAO-GCRAI susmentionné, auquel peuvent également adhérer des banques de gènes nationales, correspond pour l'essentiel au concept MUSE décrit ici.

Pour le moment, MUSE reste un concept. Les difficultés résident dans la définition de la forme qu'il convient de lui donner. Les intérêts nationaux, la disponibilité des ressources qui varie selon les pays, et les attentes relatives au potentiel économique des ressources génétiques : ce sont là autant de facteurs qui compliquent l'élaboration de règles du jeu valables pour tous. L'intégration du plus grand nombre d'espèces végétales est tout aussi difficile. Il s'agirait de mettre au point un instrument qui soit davantage que le plus petit dénominateur commun de tous les intérêts en présence. Une variante minimale inclurait les principaux aliments de base ainsi que d'autres plantes alimentaires importantes sur le plan régional. MUSE pourrait être conçu comme une partie intégrante de l'Engagement, comme un protocole annexe ou un accord indépendant.

6. ÉLÉMENTS POLITIQUES ET ACTIONS DE LA COOPÉRATION SUISSE AU DÉVELOPPEMENT

L'amélioration des conditions-cadres dans le domaine des ressources génétiques constitue une condition essentielle à l'utilisation durable de celles-ci dans l'agriculture. Les réglementations de l'accès et du partage des avantages, la définition des droits des agriculteurs et l'élaboration de législations *sui generis* dans le domaine de la propriété intellectuelle : ce sont là des questions politiques particulièrement pertinentes sur le plan de la coopération au développement. A cet égard, il faut partir des conditions spécifiques et des besoins des pays en développement.

Sur le plan politique, la révision de l'ADPIC et sa mise en œuvre dans les législations nationales revêtent une importance particulière, tout comme la révision de l'Engagement de la FAO, liée à son harmonisation et à son intégration dans la Convention sur la biodiversité. Pour enregistrer de réels progrès dans les

négociations, il est nécessaire de mieux concilier les intérêts et les compétences sectorielles. Dans un premier temps, cela exige un renforcement de la collaboration interdisciplinaire et de la coordination inter-étatique. En Suisse, il faut davantage mettre l'accent sur les perspectives en matière de politique du développement. Il s'agit notamment de définir, sur le plan interdépartemental, des positions harmonisées pour les forums de l'ADPIC, de la diversité biologique et de la FAO, de mieux consulter les milieux intéressés et de les représenter de façon cohérente dans les forums susmentionnés.

Pour la DDC, l'amélioration des conditions-cadres vient en priorité. Au niveau politique, elle soutient les processus de négociation, favorise la définition et la mise en œuvre de lignes politiques, tant sur le plan international que sur celui des divers pays en développement. Elle collabore à l'élaboration de positions et mesures suisses. Elle finance par ailleurs des actions ayant une influence politique, telles qu'études, projets pilotes et ateliers, indispensables aux processus d'apprentissage et de formation de l'opinion. Les objectifs visés par de telles actions sont la meilleure compréhension des conséquences de nouvelles réglementations, l'élaboration de lignes d'action concrètes ou une plus forte représentation de certains projets de développement dans les forums internationaux. Des exemples en sont notamment :

- ❑ une étude effectuée en Amérique centrale visant à mettre en évidence les répercussions de nouvelles conditions-cadres sur les échanges de variétés dans le cadre des réseaux régionaux de recherche portant sur le maïs et les haricots ;
- ❑ la mise sur pied d'un système local de documentation sur les inventions et le savoir-faire des communautés rurales traditionnelles dans le sud de l'Inde en tant que contribution à la définition des droits des agriculteurs ;
- ❑ le soutien d'un réseau d'organisations autochtones actives dans le domaine de la biodiversité ;
- ❑ le financement et la contribution à l'atelier « Ethics and Equity » du Comité des ressources phytogénétiques du GCRAI.

Au niveau des programmes, il s'agit en priorité de favoriser la conservation et l'utilisation durable de l'agro-biodiversité. Un soutien est accordé aux programmes régionaux portant sur les aliments de base (p. ex. riz) ainsi que sur les cultures négligées. Ce sont des cultures qui, faute de compétitivité, sont exclues de la sélection, menacées par l'érosion génétique et négligées par la recherche, mais qui sont néanmoins importantes pour la population locale (p. ex. les tubercules et racines andins). Ces programmes se caractérisent par la combinaison de méthodes de conservation *in situ* et *ex situ*, l'amélioration des possibilités d'utilisation et de commercialisation par les petits paysans et le renforcement des capacités locales. Le système GCRAI est l'un des piliers en matière de ressources génétiques importantes sur le plan agricole. La DDC soutient les programmes dirigés par le GCRAI visant notamment l'élaboration de stratégies et méthodes de conservation *in situ* de variétés traditionnelles menacées. Le financement par la DDC a permis la mise sur pied d'un système global d'information (SINGER) pour la mise en réseau de données et d'informations relatives aux ressources génétiques des collections du GCRAI, rendues accessibles aux partenaires nationaux, notamment dans les pays en développement.