Briefing

Gouvernance, Biodiversité

Mots clés :
Pays les moins avancés (PMA), océans, objectifs de développement durable (ODD), biodiversité marine, conservation marine

iied

UNIVERSITY of STRATHCLYDE
CENTRE FOR
ENVIRONMENTAL LAW
AND GOVERNANCE

Date de publication
Avril 2018

Équité et partage des avantages issus des ressources génétiques marines des zones situées au-delà de la juridiction nationale

Points clés

Un mécanisme international pour le partage équitable des avantages issus des ressources génétiques marines permettrait aux PMA d'identifier les avantages et des modalités qui répondent à leurs besoins et priorités.

Un mécanisme international peut aussi servir à évaluer systématiquement et de manière proactive dans quelle mesure les avantages correspondent aux besoins et priorités des PMA et aux préoccupations mondiales en permettant les ajustements nécessaires.

Des avantages monétaires et non monétaires sont habituellement fournis dans le cadre de régimes multilatéraux de partage des avantages, ce qui soutient la proposition des PMA d'établir un fonds fiduciaire en complément d'un instrument axé sur le partage des avantages non monétaires.

L'établissement d'un fonds fiduciaire exige la prise en compte de sa viabilité financière, par des paiements initiaux et des critères équitables de distribution pour guider les évaluations de vulnérabilité ou la sélection de projets qui profitent aux communautés et engendrent des bienfaits mondiaux.

Les États membres des Nations Unies négocient actuellement la façon de partager les avantages découlant de l'utilisation des ressources génétiques marines en haute mer. Le processus débouchera sur un nouvel instrument international juridiquement contraignant aux termes de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer relative à la conservation et à l'utilisation durable de la biodiversité marine des zones situées au-delà de la juridiction nationale. Les négociations ont surtout porté sur les ressources génétiques marines qui seraient couvertes par un nouvel instrument et sur les avantages qui seraient partagés mais ne se sont pas suffisamment penchées sur les modalités d'un partage équitable de ces avantages. Les Pays les moins avancés (PMA) ne menant actuellement pas de recherches sur les ressources génétiques marines des zones situées au-delà de la juridiction nationale, un mécanisme international et des critères de partage équitable des avantages aussi bien monétaires que non monétaires donneraient aux PMA les moyens d'identifier les avantages leur permettant de mieux participer à, et de tirer parti de, la recherche marine, de parvenir à un développement durable et de répondre aux menaces mondiales qui pèsent sur la santé des océans.

Pendant plus de dix ans, les États membres des Nations Unies ont débattu du besoin de partager les avantages et bénéfices découlant de l'utilisation des ressources génétiques marines en haute mer[1]. Le matériel génétique que constituent les éponges de mer, le krill, les coraux, les algues et bactéries dans les grands fonds marins possèdent des caractéristiques uniques qui pourraient déboucher sur des innovations significatives et des avantages commerciaux pour de multiples filières, notamment celles des produits pharmaceutiques, des denrées alimentaires et des énergies renouvelables. Mais la majorité des pays en développement ne participent pas à ces efforts de recherche — et n'en tirent bien sûr pas parti. Cette question est désormais négociée dans le cadre d'un nouvel instrument international juridiquement contraignant sur la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité marine des zones situées au-delà de la juridiction nationale aux termes de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (« le nouvel instrument »).

Davantage d'attention devrait être accordée à la façon dont un nouvel instrument pourrait traiter du partage équitable des avantages

Les points de vue des États membres des Nations Unies négociant le nouvel instrument divergent quant au statut juridique des ressources génétiques marines des zones situées au-delà de la juridiction nationale : relèvent-elles du « patrimoine commun de l'humanité » (c'est là l'opinion du groupe des PMA et de la majorité des autres pays en développement) ou au contraire du principe de la « liberté en haute mer » ? Est-il possible de trouver un compromis entre ces deux régimes juridiques ? Mais les États membres ont reconnu que le nouvel instrument traitera des « questions sur le partage des avantages » (UNGA Res 72/249 de 2017). Sur cette base, les négociations ont principalement porté sur les ressources génétiques marines auxquelles s'appliquera l'accord et sur les avantages (comme les bénéfices commerciaux, les fruits de la recherche, etc.) qui devraient être partagés. Ces questions sont complexes et permettront de définir la portée et la teneur d'une obligation internationale de partage des avantages. Mais cette note politique soutient que plus d'attention devrait être accordée à la façon dont un nouvel instrument pourrait traiter du partage équitable des avantages. Comme les Pays les moins avancés (PMA) n'effectuent actuellement pas de recherches sur les ressources génétiques marines, un mécanisme et des critères internationaux de partage équitable des avantages leur donneraient les moyens d'identifier les avantages leur permettant de mieux participer aux recherches marines – et d'en tirer parti –, de parvenir à un développement durable et de répondre aux menaces mondiales qui pèsent sur la santé des océans.

La notion de « **partage** » communique l'idée que même si tout le monde ne joue pas un rôle actif dans les entreprises scientifiques, chacun devrait néanmoins en tirer des avantages[2,3]. Garantir la participation des bénéficiaires à l'identification des avantages et des modalités de partage peut contribuer à développer une appréciation commune et à forger un véritable partenariat entre ceux qui peuvent aider à engranger des avantages et ceux qui sont censés les utiliser. Il ne s'agit pas de recevoir passivement des avantages mais c'est plutôt une question de libre arbitre des bénéficiaires[2]. Le droit international peut faciliter un tel processus d'établissement de partenariats en créant des mécanismes et en fixant des critères pour un processus au terme duquel tous les États parties définissent comment identifier, accroître et distribuer les avantages, mais aussi comment suivre les progrès et évaluer les problèmes associés à la mise en correspondance des avantages avec les besoins et priorités des bénéficiaires[4].

La nécessité d'un mécanisme international

La proposition de créer un mécanisme de partage des avantages a déjà fait son apparition dans les négociations du nouvel instrument. Cela suit une tendance existant dans les autres processus internationaux ayant trait au partage des avantages (que nous aborderons plus tard) qui ont identifié le besoin de faciliter un dialogue proactif et itératif entre les États membres par le biais d'approches multilatérales institutionnalisées. Ces approches peuvent englober le courtage, la mise en relation, l'évaluation et l'ajustement des efforts en matière de partage de l'information, de coopération scientifique et de renforcement des capacités[5]. La tendance se fonde sur une reconnaissance du fait que les initiatives décousues actuelles n'ont pas suffisamment honoré les obligations existantes en matière de renforcement des capacités, de transfert de technologies et de coopération scientifique marine (que l'on peut assimiler à des formes d'avantages non monétaires). On retrouve un exemple de cette tendance au sein de l'Autorité internationale des fonds marins (ISA), qui a élaboré des lignes directrices pour veiller à ce que les opportunités de formation respectent certains critères minima au profit des pays en développement. Par ailleurs, l'ISA a compilé une liste de candidats pré-admis pour bénéficier de ces opportunités de formation, sélectionnés en fonction de critères transparents et sous réserve d'examens périodiques pour garantir un partage équitable et géographiquement équilibré des opportunités. En guise d'autre exemple, on peut citer le Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture (ITPGRFA), qui développe une approche multilatérale institutionnalisée en matière de partage de l'information[6]. Ce système mondial d'information entend intégrer, coordonner et valoriser les systèmes existants (y compris ceux qui renferment des informations à séquence numérique)[7], tout en évaluant les progrès et en suivant leur efficacité. Ceci est fondé sur l'idée que même s'il existe des bases de données à accès ouvert en ligne, l'information peut ne pas être facilement ou efficacement explorée, comparée et utilisée par ceux dont les capacités de recherches sont limitées. Le Système mondial d'information de l'ITPGRFA devrait aussi soutenir la collaboration sur des matériaux prioritaires, le renforcement des capacités et le transfert de technologies, afin de combler le décalage entre le fait d'avoir accès à l'information et avoir les capacités de s'en servir. Si

le système n'est pas encore opérationnel et s'il est donc impossible pour l'heure d'évaluer son efficacité, son développement met en lumière le potentiel offert par des approches plus institutionnalisées pour : répondre aux besoins de ceux qui sont censés bénéficier du partage de l'information, assurer une surveillance de la distribution des avantages entre différentes régions et faciliter le renforcement ciblé des capacités[8].

S'attaquer aux défis mondiaux

Un mécanisme international pour un partage juste et équitable des avantages peut aussi permettre à la communauté internationale d'identifier d'autres défis mondiaux liés aux ressources génétiques marines des zones situées au-delà de la juridiction nationale et de s'y attaquer. Il pourrait créer un forum où les préoccupations spécifiques concernant les implications en matière de droits de l'homme de la coopération scientifique internationale pourraient être discutées[9], notamment : comment éviter la discrimination dans le partage des avantages ; comment donner à tous l'occasion de contribuer à la recherche scientifique ; comment protéger contre les conséquences adverses de la recherche scientifique ou ses applications sur l'alimentation, la santé, la sécurité et l'environnement ; et comment donner la priorité à la recherche scientifique sur des questions clés en faveur des plus vulnérables[10]. Ces considérations pourraient servir à évaluer dans quelle mesure le partage des avantages découlant des ressources génétiques marines contribue à l'augmentation des niveaux de vie et à la réalisation des Objectifs de développement durable (ODD), tels que l'éradication de la pauvreté, l'élimination de la faim et l'amélioration de la santé (ODD1-3) ; la création d'un travail décent dans les sciences marines et la lutte contre les inégalités (ODD 8 et 10) ; et diverses menaces qui pèsent sur les océans, y compris les changements climatiques (ODD 13 et 14).

Fournir des avantages monétaires et non monétaires

Dans d'autres secteurs du droit international (relevant de l'ISA, de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) ou de l'ITPGRFA), le partage multilatéral des avantages englobe les avantages monétaires et non monétaires. Cela confère plus de souplesse pour réagir aux besoins et priorités des bénéficiaires[4,11] et cela appuie la proposition formulée par les PMA et la majorité des pays en développement en faveur de l'établissement d'un fonds fiduciaire aux termes d'un nouvel instrument.

Deux enseignements des mécanismes multilatéraux existants de partage des avantages fournissent des points importants à prendre en compte pour veiller à ce que tout fonds fiduciaire proposé débouche effectivement sur des avantages pour les PMA et autres pays en développement. Tout d'abord, la distribution d'avantages non monétaires a un coût et nécessite donc d'engranger des fonds en amont. Par exemple, le partage de données brutes sur les ressources génétiques marines comme ressources en accès ouvert exige tout de même le développement et l'entretien des infrastructures adéquates ; la formation a des coûts associés aux frais de déplacement des stagiaires, aux espaces et ressources sur de coûteux navires de recherche scientifique, au temps du personnel instructeur et aux bourses ; par ailleurs, le partage des meilleures pratiques exige une analyse et une fourniture efficace de l'information. Sous l'ISA (dans le cadre du Fonds de dotation pour la recherche scientifique marine) et l'ITPGRFA, la distribution d'avantages non monétaires reposait sur des donations monétaires volontaires. Deuxièmement, l'accumulation d'avantages monétaires en les liant à la commercialisation de produits dérivés des ressources génétiques comporte plus d'inconnues que l'accumulation d'avantages monétaires provenant d'autres ressources, comme les minerais aux termes de l'ISA. Cette incertitude soulève une question portant sur la viabilité financière à long terme du partage des avantages monétaires et non monétaires et elle a conduit nombre de mécanismes multilatéraux existants de partage des avantages liés aux ressources génétiques à mettre en place, ou à envisager de mettre en place, le paiement régulier initial d'une redevance par les utilisateurs. L'OMS applique un système de contributions obligatoires (contributions au partenariat annuel)[12]. Chaque année, l'OMS émet un questionnaire qui identifie les contributeurs potentiels, comme les compagnies et les institutions qui mènent des travaux de recherche-développement dans le domaine de la grippe. Dans le cadre de l'ITPGRFA, une idée analogue est actuellement à l'étude : le développement d'un système d'abonnement des usagers pour gagner accès au matériel génétique relevant du Système multilatéral de l'ITPGRFA[13,14]. La question clé relative au développement d'un paiement initial est de déterminer un niveau de paiement jugé acceptable par les usagers (peut-être en faisant des distinctions entre différents types d'utilisateurs) d'un niveau suffisant pour garantir la viabilité à long terme d'un mécanisme de partage des avantages.

Équité dans la distribution des avantages

Dans les traités internationaux existants, le partage des avantages s'accompagne du qualificatif « équitable » ou « juste et équitable »[15,16] mais jusqu'à présent cet aspect reste flou dans les négociations du nouvel instrument. Dans certains

régimes internationaux, des orientations spécifiques sont élaborées pour opérationnaliser l'équité dans le partage des avantages et elles fournissent des exemples sur la façon dont le nouvel instrument pourrait mettre en correspondance les avantages avec les besoins et priorités des PMA. Par exemple, l'OMS a mis au point un étalon pour l'équité fondé sur les principes de risque et de besoins pour la santé publique afin de guider la distribution des avantages monétaires découlant de l'utilisation des virus de la grippe pandémique[12]. Sur cette base, une priorisation des pays bénéficiaires est réalisée par les responsables régionaux de l'OMS. Le Directeur général de l'OMS supervise la distribution des avantages, avec le soutien d'un groupe consultatif (constitué à la fois de responsables politiques reconnus internationalement, d'experts en santé publique et d'experts techniques) pour suivre la mise en œuvre et éventuellement formuler des recommandations sur le partage juste et équitable des avantages. Un modèle semblable pour identifier les pays bénéficiaires pourrait être adopté dans le cadre du nouvel instrument, sur la base des évaluations mondiales de la vulnérabilité des pays aux menaces qui pèsent sur la santé des océans et des besoins de s'y attaquer correctement[15].

Une approche différente de la distribution des avantages monétaires a été adoptée dans le cadre de l'ITPGRFA[17]. Un fonds mondial pour le partage des avantages attribue de l'argent à des projets dans les pays en développement pour soutenir des communautés et s'associer à des institutions de recherche pour les avantages mondiaux qu'elles produisent (la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité). Les propositions de projet sont évaluées par un panel d'experts en fonction de critères spécifiques d'éligibilité et de sélection adoptés par l'organe directeur de l'ITPGRFA, afin de donner la priorité aux projets qui soutiennent aussi les moyens de subsistance des communautés concernées. Cette approche pourrait tisser des liens entre les avantages internationaux et locaux, en tenant compte des contributions locales à la réalisation des ODD par des détenteurs de savoir traditionnel. La pertinence du savoir traditionnel est devenue de plus en plus évidente dans les négociations relatives à un nouveau traité et elle se traduit déjà dans les orientations relevant de la Convention sur la diversité biologique à propos de la biodiversité marine et dans les évaluations scientifiques mondiales en cours telles que la Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques. Toutefois, il se peut que la nature compétitive d'une approche fondée sur les projets ne tienne pas suffisamment compte des capacités inégales des différents pays et acteurs[18]. Pour tenter de répondre à ces préoccupations, le Secrétariat de l'ITPGRFA a organisé une série d'ateliers et une fonction d'assistance pour aider les candidats dans l'élaboration de leurs propositions, une approche qui pourrait aussi être adoptée dans le contexte du nouvel instrument[13]. Cela vient encore démontrer qu'un mécanisme international de partage des avantages peut être ajusté au fil du temps à la lumière des évaluations visant à déterminer si les objectifs ont ou non été atteints.

Elisa Morgera

Elisa Morgera est professeure de droit sur l'environnement mondial et directrice du Strathclyde Centre for Environmental Law and Governance à la Faculté de droit de l'Université de Strathclyde, Glasgow, Royaume-Uni.

Cette note politique est fondée sur des recherches effectuées dans le cadre du projet "BENELEX : Partage d'avantages pour une transition équitable vers l'économie verte – le rôle du droit » financé grâce à une bourse de démarrage du Conseil européen de la recherche.

Cet article a-t-il répondu à vos besoins ?

Veuillez adresser vos commentaires sur le format, l'accessibilité ou autres à newbooks@iied.org

Notes

[1] Blog du projet BENELEX. Morgera, E (27 février 2018) Benefit-Sharing in marine areas beyond national jurisdiction: where are we at? www.benelexblog.law.ed.ac.uk / [2] Mancisidor, M (2015) Is there such a thing as a human right to science in International Law? 4(1) Société européenne de droit international (blog). / [3] Déclaration universelle des droits de l'homme, Article 27(1). / [4] Morgera, E (2016a) The Need for an International Legal Concept of Fair and Equitable Benefit-sharing. 27:2 *Journal européen de droit international* 353. / [5] Morgera, E (2016b) Study on Experiences Gained with the Development and Implementation of the Nagoya Protocol and Other Multilateral Mechanisms and the Potential Relevance of Ongoing Work Undertaken by Other Processes, Including Case Studies. Nations Unies UNEP/CBD/ABS/A10/EM/2016/1/2. / [6] ITPGRFA, Article 17. / [7] FAO, Système mondial d'information de l'ITPGRFA. www.fao.org/plant-treaty/areas-of-work/global-information-system/fr/ / [8] FAO, Organe directeur de l'ITPGRFA (2015) Résolution 3/2015. Vision et programme de travail relatifs au système mondial d'information. IT/GB-6/15/Res 3. / [9] Morgera, E (2015) Fair and Equitable Benefit-sharing at the Crossroads of the Human Right to Science and International Biodiversity Law. 4 *Laws* 803. / [10] Shaheed, F (2012) Rapport de la Rapporteuse spéciale dans le domaine des droits culturels : Droit de bénéficier du progrès scientifique et de ses applications. Nations Unies (Doc. ONU A/HRC/20/26). / [11] Morgera, E (2017) Fair and equitable benefit-sharing: history, normative content and status in international law. BENELEX Working Paper No 12 (SSRN). / [12] OMS, Pandemic Influenza Preparedness (PIP) Framework. www.who.int/influenza/pip/en/ / [13] Tsioumani, E (2016) Beyond Access and Benefit-sharing: Lessons from the Law and Governance of Agricultural Biodiversity. SSRN. / [14] Tsioumani, E (13 mars 2018) Why technicalities matter – On the International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture and the seventh session of its Governing Body. www.benelexblog.law.ed.ac.uk/2018/03/13/why-technicalities-matter-on-itpgrfa-gb7/ / [15] Morgera, E (2018) Fair and equitable benefit-sharing in a new treaty on marine biodiversity: moving towards partnership building? BENELEX Working Paper No 16 (SSRN). / [16] Francioni (2010) Equity. In : Wolfrum, R (ed.) *Max Planck Encyclopedia of Public International Law.* OUP. / [17] FAO, Le Fonds de partage des avantages de l'ITPGRFA. www.fao.org/plant-treaty/areas-of-work/benefit-sharing-fund/overview/fr/ / [18] Louafi, S (2013) Reflections on the resource allocation strategy of the Benefit Sharing Fund of the International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture. Office fédéral suisse de l'agriculture.

Knowledge Products

L'Institut international pour l'environnement et le développement (IIED) promeut le développement durable, en reliant les priorités locales aux défis mondiaux. Nous soutenons certaines des populations les plus vulnérables du monde pour faire entendre leurs voix dans la prise de décisions.

Le Strathclyde Centre for Environmental Law and Governance, basé à la Faculté de droit de l'Université de Strathclyde à Glasgow, en Écosse, entreprend des recherches ayant un impact mondial dans une grande variété de domaines interconnectés et à plusieurs échelles. Le Centre entend identifier et donner corps à des domaines émergents de la recherche juridique en matière de gouvernance de l'environnement en mettant l'accent sur le développement, y compris par le biais de collaborations avec des praticiens partout dans le monde.

Contact
Essam Mohammed
eymohammed@iied.org

80–86 Gray's Inn Road
London, WC1X 8NH
Royaume-Uni

Tél. : +44 (0)20 3463 7399
www.iied.org

IIED invite les réactions et commentaires sur : @IIED et www.facebook.com/theiied

ISBN 978-1-78431-614-3

Cette note d'information a été produite avec le généreux soutien de la Coopération suédoise au développement international SIDA (Suède).

Sida