



Traité international sur les plantes : la biopiraterie au coeur du Traité

Description

Le Traité International sur les Ressources Phytogénétiques pour l'Alimentation et l'Agriculture (Tirpaa) réglemente l'accès à certaines plantes cultivées tout en reconnaissant des droits pour les agriculteurs. La dernière réunion de son Organe directeur (Rome, octobre 2015), malgré la mobilisation paysanne, a continué à faire la part belle à la conservation *ex situ* et à favoriser essentiellement les intérêts des semenciers. Mais des irrégularités sur deux décisions du secrétariat, soulignées par les réseaux paysans et la Via Campesina, puis plus diplomatiquement par le secrétariat de la FAO, ont fragilisé la mainmise directe de l'industrie sur le Traité.

L'accès aux « ressources génétiques » est régi au niveau international par deux conventions : le Tirpaa [1], qui concerne une partie des plantes cultivées [2] et le protocole de Nagoya (qui dépend de la Convention sur la Diversité Biologique – CDB), pour l'ensemble des autres ressources génétiques [3]. Ces deux textes permettent à des entreprises semencières ou pharmaceutiques d'accéder à la biodiversité cultivée ou sauvage si, en théorie, elles redistribuent une partie des bénéfices qu'elles tirent de leur valorisation économique aux communautés locales (bien souvent représentées par leurs États...) qui ont maintenu ou sélectionné cette diversité. Dans le jargon des juristes internationaux, on parle du « *juste partage des bénéfices liés à l'accès aux ressources génétiques et/ ou aux savoirs traditionnels utilisés* ».

Le Tirpaa a notamment été imaginé pour répondre aux besoins des centres de recherche et des semenciers : avoir accès à la quantité et la diversité de ressources phytogénétiques nécessaires et suffisantes pour réaliser un travail de sélection à l'échelle industrielle. Les pratiques et besoins de l'agro-industrie sont ici différents de ceux de la pharmacie. De là découle une spécificité du Tirpaa : pour faciliter le travail des semenciers et éviter trop de lourdeurs, il remplace les obligations de consentement préalable au cas par cas (c'est-à-dire pour chaque ressource phytogénétique demandée) et de contrats bilatéraux, tels que prévus par la CDB et mis en place par le Protocole de Nagoya, par un accès facilité à l'ensemble des ressources qu'il regroupe dans son Système multilatéral (SML). En échange, l'utilisateur est obligé, théoriquement, de partager les avantages issus de la valorisation économique de ressources issues du Traité (voir encadré).

Un partage des avantages presque unilatéral

Le partage de la valorisation économique des ressources issues du Traité n'est pas nécessairement monétaire : l'exception du sélectionneur de l'Union pour la protection des obtentions végétales (UPOV) (1), qui ne bénéficie qu'à l'industrie et non aux paysans qui ont fourni l'essentiel des ressources du Traité, est ainsi considérée comme un partage « non monétaire » tout à fait acceptable. Ce n'est qu'en cas de brevet (ou autre droit de propriété intellectuelle) limitant l'accès pour la recherche et la sélection à la ressource fournie par le Traité, qu'existe une obligation théorique de rémunérer un Fonds de partage des avantages destinés à rémunérer prioritairement la conservation *in situ* dans les Pays en Développement (2). Un brevet comme le brevet unitaire européen, qui prévoit une exception de recherche, échappe ainsi à toute obligation de partage des avantages alors même qu'il peut interdire aux agriculteurs qui ont fourni la ressource de continuer à la cultiver. Quant aux autres brevets, il n'ont jamais entraîné la moindre rémunération du Fonds dans la mesure où 1) aucune obligation d'indication des ressources utilisées n'est liée à l'obtention de ces brevets ou des autorisations de mise en marché et 2) la plupart des ressources du Tirpaa sont disponibles dans d'autres collections non intégrées au Tirpaa (notamment les collections publiques des États-Unis).

Ce Fonds est donc en fait conçu pour n'être jamais abondé par l'industrie. Seuls quelques États ou autres donateurs volontaires ont jusqu'à présent contribué par quelques subsides, reversés ensuite en partie à quelques communautés paysannes qui font un travail de conservation que ne peut réaliser aucune banque réfrigérée, comme pour le Parc de la pomme de terre du Pérou (3). De leur côté, les grandes fondations industrielles (Bill Gates, Rockefeller...), quelques États riches et la Banque Mondiale préfèrent abonder le Fonds fiduciaire mondial pour la diversité des cultures (Global Crop Diversity Trust) qui ne finance que la conservation *ex situ*. Créée officiellement en 2004 (4) et bien que reconnue comme un élément essentiel de la « Stratégie de financement » du Tirpaa censée opérer « conformément aux indications et orientations générales de son Organe directeur » (5), cette organisation internationale reste cependant indépendante du Traité et échappe donc justement à la gouvernance directe de son Organe directeur...

1, Sans rien devoir aux détenteurs de variétés protégées par un Certificat d'obtention végétale, n'importe qui peut, à partir de ces variétés, en créer de nouvelles, distinctes des variétés d'origine.

2, Article 13.2 du Tirpaa : « *Les Parties contractantes conviennent que les avantages découlant de l'utilisation, y compris commerciale, des ressources phylogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture dans le cadre du Système multilatéral sont partagés de manière juste et équitable grâce aux mécanismes ci-après : échange d'informations, accès aux technologies et transfert de celles-ci, renforcement des capacités, partage des avantages découlant de la commercialisation (...)* ».

3, Les caractéristiques des variétés de pomme de terre ne se conservent que par multiplication végétative et non par la graine. Les tubercules pouvant être ainsi multipliés ne se conservent pas longtemps au froid et doivent donc être conservés en étant cultivés dans les champs.

4, <http://www.fao.org/newsroom/fr/news/2004/51211/index.html>

5, Résolution 8/2015 de cette sixième session de l'Organe directeur.

Entre les deux réunions biennales de l'Organe directeur du Tirpaa [4], des groupes de travail sont mis en place pour préparer la réunion suivante. Entre 2013 et 2015, l'un d'entre eux était censé plancher sur l'utilisation durable des ressources phylogénétiques, y compris en abordant le thème des droits

des agriculteurs ; et un autre sur l'amélioration du fonctionnement du Système multilatéral d'accès et de partage des avantages. Mais aucun de ces deux groupes n'a pu réellement avancer en raison d'une obstruction systématique de l'industrie appuyée par divers gouvernements des pays riches [5].

Un Traité remis en question par les paysans

Entré en vigueur en 2004, c'est peu dire que le Tirpaa n'a pour l'instant pas concrétisé les espoirs dont il est porteur. Les fameux « droits des agriculteurs » sont en effet laissés à la discrétion des législations nationales [6]. Selon le phytogénéticien responsable de l'association Bede, Robert Ali Brac [7], « *le Tirpaa a toujours été considéré par les phytogénéticiens comme leur instrument pour pouvoir accéder librement aux ressources génétiques des semences paysannes. La reconnaissance des droits des agriculteurs a été un compromis qu'ils ont eu du mal à appréhender. Depuis que la recherche en sélection végétale se privatise, c'est l'industrie qui oriente les négociations et cherche clairement à évacuer ces droits* ». Et l'outil central du Traité, à savoir le fonds de partage des avantages, n'est que très peu abondé [8].

Mais ce qui a fortement mobilisé les réseaux paysans à la veille de la sixième session de l'Organe directeur du Tirpaa, c'est l'implication du secrétariat du Tirpaa dans le projet DivSeek, qui vise à « *préserver [outre] le matériel génétique des plantes cultivées, (...) des informations numérisées extraites du matériel génétique* » [9]. Cà, c'est pour une présentation de DivSeek en langage officiel. Mais pour d'autres acteurs, notamment le Réseau français semences paysannes (RSP), « *DivSeek transforme (...) le Traité en un outil de biopiraterie mondiale qui va accélérer la privatisation de toutes les ressources du [système multilatéral] par les brevets sur leurs « traits natifs »*. *L'accès à ces ressources sera dès lors conditionné à la négociation de droits de licences* » [10]. Ainsi, la Via Campesina, mouvement paysan international qui regroupe plus de 200 millions de paysans dans le monde (sur plus d'un milliard, soit environ un cinquième), considérant que le Traité « *organise désormais le vol [des] semences et [des] connaissances* » a relayé auprès des négociateurs avant la réunion le message des réseaux de semences paysannes : « *Nous ne pouvons plus dans ces conditions continuer à (...) donner [ces semences] aux chercheurs et autres prospecteurs qui viennent les collecter dans nos champs pour les remettre aux banques de gènes du Traité* » [11].

Ainsi, avant même l'ouverture officielle de la session, La Via Campesina [12] a soulevé devant l'ensemble des délégués la violation des obligations du Traité par le programme DivSeek [13] dans lequel le secrétariat a engagé le Traité sans aval clair de son Organe directeur. Et, second gros litige de cette réunion, l'avant-dernier jour, c'est le représentant de la FAO qui est venu dénoncer l'irrégularité de la reconduction du contrat liant le Traité au directeur de son secrétariat. Pour éviter une crise ouverte, l'Organe directeur a finalement décidé de valider ces deux décisions, mais l'action du secrétariat s'en trouvera vraisemblablement affaiblie.

Des paysans présents... mais très peu écoutés

Vu l'importance des enjeux (la mort potentielle du seul Traité international qui reconnaît le droit des agriculteurs sur leurs semences), une dizaine de réseaux de semences paysannes [14] avait décidé de participer physiquement à cette réunion, avec les autres mouvements sociaux et notamment La Via Campesina, pour porter leur message.

Différentes positions se sont exprimées lors des débats de l'Organe directeur du Tirpaa. Aux

antipodes, on trouve d'un côté les plus libéraux et anti-droits des paysans (pays industriels et notamment le Canada, l'Australie et l'Union européenne [15]) ; et de l'autre côté, les plus favorables à la conservation *in situ* des ressources et aux droits paysans (positions des organisations de la société civile [16] et les pays du Groupe des 77 – la plupart des pays d'Afrique, Amérique Latine, Moyen-Orient – et de nombreux pays asiatiques). Malgré le poids que leur donnent les coalitions comme le groupe des 77, de nombreuses délégations gouvernementales des pays les plus pauvres s'expriment peu, voire pas du tout, faute, avouent-elles, de disposer d'une « *capacité nationale pour affermir une stratégie propre* » [17]. Ce qui donne beaucoup plus de poids aux quelques experts de l'industrie délégués par les pays riches qui savent très bien profiter des règles onusiennes du consensus qui permettent à un seul pays de bloquer une décision à laquelle il est opposé. Cette fois-ci, à Rome, deux pays seulement (Canada et Australie, qui sont au Traité le relais fidèle des États-Unis) ont bloqué toute décision positive pour les droits des agriculteurs contre la majorité des autres parties. Alors, cette négociation n'était-elle pas perdue d'avance pour les pays voulant défendre les paysans ? Les déclarations préliminaires des semenciers sont en tout cas sans équivoques : pour la Fédération internationale des semenciers (FIS) « *le Traité [est] la meilleure approche pour optimiser l'accès et le partage des avantages pour son secteur* ». Elle déplore cependant que « *la valeur des avantages non monétaires [18] produits par les sélectionneurs commerciaux [soit] sous-estimée* ». L'Association européenne des semences (connue sous son sigle anglais ESA), quant à elle, a déclaré que « *les obtenteurs européens considéraient que le Traité, ainsi que son système multilatéral (...) étaient un concept sans équivalent pour parvenir à une conservation et une utilisation durable optimales des ressources phytogénétiques* ». Même son de cloche du côté du GNIS, qui, par la voix de son Directeur des relations extérieures, François Burgaud, déclare à Inf'OGM que « *le secteur des semences a notamment toujours considéré que le fait de rester dans des accords bilatéraux en matière de droit d'accès aux ressources génétiques, qui sont sous la souveraineté des États, serait extrêmement risqué dans notre secteur. C'est pour cela que nous avons, comme d'autres, regretté que dans la négociation finale un certain nombre de grandes espèces importantes pour l'Agriculture et l'Alimentation, comme l'arachide ou le soja, soient exclues du Traité* » [19].

Dans les points discutés et les décisions prises, peu de place a donc été laissée aux paysans et à leurs droits. Qu'on en juge ici, avec les principales décisions tirées essentiellement de deux rapports : le rapport officiel de cette réunion [20], qui vient tout juste d'être publié, et le rapport interne des réseaux semences paysannes [21].

Selon les réseaux de semences paysannes présents à cette réunion, « *toute discussion sur l'influence négative des droits de propriété industrielle [22] sur les droits des agriculteurs a été étouffée* » [23], repoussée à la prochaine réunion, ou déplacée vers la sphère nationale. Ainsi, la résolution 5/2015 invite « *chacune des Parties contractantes (...) [à] ajuster les mesures nationales ayant une incidence sur la concrétisation des droits des agriculteurs tels qu'énoncés à l'Article 9 du Traité international, afin de protéger et de promouvoir les droits des agriculteurs* » [24]. Et dans sa résolution 10/2015, l'Organe directeur « *invite [l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle] à accélérer et achever ses travaux en vue d'élaborer un ou plusieurs instruments juridiques internationaux pour protéger les ressources génétiques, les savoirs traditionnels et les expressions culturelles traditionnelles* ».

Bioprospection ou biopiraterie ?

Image not found or type unknown

Bioprospection ou biopiraterie ?

Crédits : CIFOR

Aucun reversement non plus pour améliorer le Système Multilatéral (SML) d'échanges des ressources phytogénétiques entre les banques de gènes et abonder le Fonds de partage des avantages : l'industrie ne veut toujours rien payer systématiquement, et les cotisations volontaires des gouvernements sont épisodiques [25]. Le Fonds de partage qui est censé prioritairement être dédié aux activités de conservation *in situ*, est rachitique. Quelques rares cas de bénéficiaires, comme, on l'a vu plus haut avec le Parc de la pomme de terre à Cuzco (Pérou), sont mis en avant : son directeur a d'ailleurs affirmé qu'il avait déposé du matériel génétique à la chambre forte semencière mondiale de Svalbard [26] et qu'il verserait dans le SML « *les données de caractérisation moléculaire et certains savoirs traditionnels associés à des variétés de pommes de terre* » [27]. L'Institut international de recherche sur le riz (IRRI), a également annoncé qu'il versait au « *Système mondial d'information [28] du Traité 3 000 cartes génétiques (...) de variétés de riz* » [29]. Généreuse, l'ESA en a aussi profité pour annoncer qu'elle « *fournirait, à titre volontaire, une contribution de 300 000 euros au Fonds fiduciaire pour le partage des avantages* » [30] (à comparer, pour avoir un ordre de grandeur, avec le seul budget de fonctionnement du Tirpaa, hors projet, qui s'élève à plus de six millions de dollars – près de 5,4 millions d'euros). Pour le GNIS, « *il faudra être attentif à ce que les solutions trouvées pour améliorer le financement du fonds de partage des avantages ne conduisent pas à limiter le droit d'accès facilité et gratuit qui est le premier pilier du Traité. Nous considérons toujours que la philosophie du système multilatéral du Traité qui est de donner accès à tous, dans des conditions équivalentes, au maximum de ressources génétiques (1,7 millions d'espèces dont 490 000 des États parties – dont 330 000 des pays européens [31]), sans paiement préalable, est un avantage majeur du Traité par rapport à la convention sur la diversité biologique et au Protocole de Nagoya* » [32].

Au cours de cette réunion, le mandat du groupe de travail chargé d'améliorer le fonctionnement du SML a été prolongé de deux ans avec exhortation des parties prenantes à « *fournir un appui et des ressources financières (...) de manière que le Groupe de travail puisse remplir son mandat dans les délais impartis* ». Il s'agira entre autre pour ce groupe de travail de proposer des améliorations pour la

stratégie de financement du Traité, en demandant des fonds notamment au Fonds mondial pour l'environnement (FEM), au CGIAR et à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC). Les pays membres de ce groupe de travail se sont également engagés à aborder la question de l'accès libre aux ressources dématérialisées du programme DivSeek, mais sans signature d'aucun accord type de transfert de matériel (ATTM) : une façon de détourner l'esprit du Tirpaa, qui exige ce type d'accord ? Le mandat du Comité technique *ad hoc* sur l'utilisation durable des ressources phytogénétiques a également été reconduit, afin notamment de déterminer « *les lacunes actuelles de la conservation dans l'utilisation durable des [ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture], grâce à un appui des parties contractantes et de donateurs (mais) sous réserve des ressources financières disponibles* ». Bref, là aussi, on diffère les décisions.

***Ex situ et in silico* : le Tirpaa dévoyé**

Si le soutien à la conservation *in situ* (dans les champs des paysans) n'a toujours pas été considéré comme prioritaire par le Tirpaa, en revanche, la conservation *ex situ*, celle des banques de gènes ou de semences, continue à bénéficier d'un appui infaillible. Ainsi, le Fonds fiduciaire mondial pour la diversité des cultures (Global Trust) bénéficiera, lui, d'une collecte de 500 millions de dollars dans les deux prochaines années (résolution 8/2015). Cette somme sera dédiée à consolider les banques des centres internationaux de recherche du consortium du Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale (CGIAR) et la banque de Svalbard. Dans un deuxième temps, le Fonds sera augmenté à 850 millions d'ici à 2018 et servira à financer les banques de gènes nationales qu'il aura préalablement sélectionnées, pour « *combler les lacunes du système de conservation ex situ existant* » [33].

Enfin, l'organe directeur a acté la collaboration engagée par le secrétariat du Traité avec DivSeek et a invité « *les parties prenantes de DivSeek à faire état des incidences que les technologies sur lesquelles repose l'initiative DivSeek ont pour les objectifs du Traité et d'élaborer un rapport de synthèse à ce sujet, que l'Organe directeur examinera à sa septième session* » [34].

Le Tirpaa reconnaît malgré tout « *le droit [des paysans] de participer à la prise de décisions, au niveau national, sur les questions relatives à la conservation et à l'utilisation durable des ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture* » [35]. Dans sa résolution 5/2015, l'organe directeur « *se félicite [donc] de la participation des organisations d'agriculteurs à ses activités et les invite à continuer de participer activement à ses sessions* ». Mais les réseaux semences paysannes s'interrogent sur leur présence en tant qu'observateurs dans ce Traité : « *Il est en effet ironique de se retrouver « observateur » sans droits de contribution directe aux négociations, quand il s'agit de résolutions sur les droits des agriculteurs ! Peut-on imaginer que les droits des femmes soient négociés sans une femme ?* » [36]. Ils prendront heureusement une part plus importante dans la future Déclaration des droits des paysans de l'ONU [37], débattue depuis 2012 au sein du Conseil des Droits de l'Homme. Mais pour ces réseaux paysans, il est tout de même important de continuer à être présents dans ces réunions, pour comprendre les rouages de ces conventions internationales. Ils réitèrent cependant leur volonté de ne plus verser leurs collections au SML, et de continuer à alerter la recherche publique, au niveau national, pour qu'elle les aide à conserver la biodiversité cultivée *in situ*. Quant à La Via campesina, elle « *attend des nombreux gouvernements, qui ont découvert à Rome ces détournements inadmissibles des objectifs du Traité, une vive réaction destinée à le remettre dans la bonne direction. La Via Campesina espère que la prochaine consultation sur les droits des agriculteurs (art. 9 du Traité) organisée en 2016 par l'Indonésie fera de ces droits une priorité garantissant la souveraineté alimentaire contre le vol des semences par les droits de propriété industrielle de l'industrie* » [38]. Suite lors de la 7e session de l'Organe directeur du Tirpaa, qui aura lieu en 2017.

date créée

14 Mar 2016