

Moment décisif pour le traité sur les semences

Examen des questions toujours en suspens dans la négociation

Les efforts visant à remédier aux défailances du système de partage des avantages
du TIRPAA seront-ils à la hauteur des attentes ?



Octobre 2019

TWN
Third World Network

Sommaire

Acronymes et abréviations	3
Introduction	4
À propos de ce document	5
Discussions préliminaires à l'ATM : Un document compliqué	5
Des négociations sans objectif : L'échec abject du comité de financement	7
Les taux : Une question pas si simple	9
Taux de paiement dans le cadre du système de souscription	10
Taux de paiement pour l'option d'accès unique (si retenue)	13
Transparence et ATM révisé	14
Le revenu des licences en suspens	16
Le concept amorphe de « toutes les RPGAA » et les exceptions	17
Qu'en est-il des ressources génétiques <i>in situ</i> ?	20
Pas de retour en arrière : Les risques des amendements pour les pays en développement	23
Un monstre dans le placard : Informations de séquence numérique	24
Annexe 1	27
Questions supplémentaires sur les taux : Quels devraient être les taux de paiement ?	27



Le Centre Africain pour la Biodiversité (African Centre for Biodiversity, ACB) dispose d'une expérience avérée et de longue date en matière de recherche et de plaidoyer. A l'heure actuelle, nous travaillons essentiellement sur l'Afrique australe et l'Afrique de l'Est, par le biais de nos vastes réseaux au niveau continental et international. Nous menons des activités de recherche et d'analyse, de plaidoyer et de partage de compétences, et avons pour objectif d'informer et de porter les voix des mouvements sociaux qui luttent en faveur de la souveraineté alimentaire en Afrique.

© The African Centre for Biodiversity

www.acbio.org.za

PO Box 29170, Melville 2109, Johannesburg, Afrique du Sud.

Tél : +27 (0)11 486 1156

TWN

Third World Network

Le Réseau Tiers-Monde (Third World Network, TWN) est un organisme de recherche et de plaidoyer international à but non lucratif et indépendant, impliqué dans des questions relatives au développement, aux pays en voie de développement et dans les questions nord-sud.

Third World Network

131 Jalan Macalister, 10400 Penang, Malaisie

twn@twnetwork.org

Tél : 60-4-2266728/2266159 • Fax : 60-4-2264505



Cette publication est sous licence Creative Commons Attribution – Pas d'Utilisation Commerciale – Pas de Modification 4.0 International. Cette publication peut être partagée sous réserve qu'aucune modification n'y soit apportée et exclusivement à des fins non commerciales, sous réserve que le Centre Africain pour la Biodiversité en soit cité comme la source. Toute utilisation commerciale de matériaux ou données tirés de cette publication doit faire l'objet d'un accord écrit préalable.

Photographie de couverture : Helen Day

Rédactrice finale : Liz Sparg

Mise en page : Adam Rumball, Sharkbuoys Designs, Johannesburg

Traduction : Murielle Mars et Sasha Mentz

Remerciements

Nous souhaitons exprimer nos sincères remerciements à Edward Hammond pour ses recherches et la rédaction de cette analyse. Basé aux États-Unis, Edward est l'un des deux représentants de la société civile du Groupe de travail chargé d'améliorer le fonctionnement du Système multilatéral du TIRPAA et du groupe *ad hoc* d'experts techniques (AHTEG) sur les informations de séquence numérique de la Convention sur la diversité biologique. Ses recherches portent actuellement sur l'application des principes d'accès et de partage des avantages à l'utilisation des informations de séquence numérique dans la recherche biologique commerciale (www.pricklyresearch.com).

Acronymes et abréviations

ATM	Accord type de transfert de matériel
CDB	Convention sur la diversité biologique
ESAPC	Espèce sauvage apparentée à une plante cultivée
FAO	Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
FPA	Fonds de partage des avantages
GCRAI	Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale
ISN	Informations de séquence numérique
OD	Organe directeur
ONG	Organisation non gouvernementale
PACL	Peuples autochtones et communautés locales
PGP	Préparation de l'Organisation mondiale de la Santé en cas de grippe pandémique
PI	Propriété intellectuelle
R & D	Recherche et développement
RPAA	Ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture
SGLE	Groupe permanent d'experts juridiques
SML	Système multilatéral
TIRPAA	Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture

Introduction

En novembre 2019, les parties contractantes du Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture (TIRPAA) se réuniront en vue de discuter et éventuellement de convenir d'un accord visant à remédier aux défaillances du système d'accès et de partage des avantages du Traité. Le TIRPAA (le Traité) a été marqué par des antécédents tragiques, des entreprises semencières et obtenteurs s'étant librement servis dans les semences paysannes à travers son système multilatéral (SML), et des promesses de partage des avantages et d'application des droits des agriculteurs ne s'étant jamais matérialisées.

La prochaine réunion est cruciale pour la viabilité future du Traité. À moins de trouver une solution permanente pour remédier véritablement à l'échec lamentable des sociétés semencières à effectuer des paiements monétaires obligatoires et conséquents au Fonds de partage des avantages (FPA) du SML, le Traité perdra toute pertinence dans les discussions internationales sur l'accès et le partage des avantages.

Un ensemble de questions connexes est porté à la table des négociations. Il s'agit [d'une proposition d'amendement visant à élargir l'Annexe 1 du Traité et] de projets de révision de l'actuel Accord type de transfert de matériel (ATM) du Traité¹. Un mécanisme de sauvetage proposé, appelé « système de souscription », est en cours de discussion. Ce système est en principe destiné à obliger les sociétés/obtenteurs à effectuer un paiement annuel au FPA, lié aux ventes de semences, en échange d'un accès à plus d'un million de semences dans le SML. Les pays développés et les intérêts industriels étroitement liés exigent un amendement au Traité, sans quoi ils ne garantiront pas leur appui au système de souscription. Ils souhaitent élargir considérablement la couverture des 64 cultures actuellement

couvertes par le SML afin d'y inclure « toutes les RPGAA » (ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture). L'élargissement du SML nécessite de modifier l'Annexe 1 du Traité, ce qui nécessitera un Amendement au Traité. Quand les deux tiers des parties contractantes auront ratifié l'amendement, celui-ci entrera en vigueur et le SML sera élargi.

Cela signifie que les Parties contractantes sont invitées à s'engager de manière contraignante à intégrer une nouvelle partie, colossale, de leur biodiversité agricole dans le SML et, ce faisant, à retirer cette diversité du champ d'application du Protocole de Nagoya sur l'accès et le partage des avantages de la Convention sur la diversité biologique (CDB). Si les ressources génétiques *in situ* ne sont pas expressément exclues de cet élargissement, il pourrait en résulter une situation scandaleusement injuste, dans laquelle les ressources génétiques des petits agriculteurs, des peuples autochtones et des communautés locales (PACL) auront été affectées au SML sans leur consentement.

À ce jour, l'un des éléments centraux des discussions a été l'engagement du Sud en faveur du principe selon lequel le partage des avantages doit être payé et doit être fiable avant que le SML ne soit étendu à de nouvelles cultures – mais cette position a été dangereusement mise à mal au cours des discussions qui se sont tenues en 2019.

De nombreux gouvernements d'Europe, d'Amérique du Nord et d'autres gouvernements occidentaux ont travaillé avec diligence pour répondre aux désirs de l'industrie semencière, tout en négligeant les intérêts des petits agriculteurs, des PACL et d'autres acteurs de la société civile. En effet, il est souvent devenu impossible de distinguer la voix des pays occidentaux de celle de l'industrie.

Actuellement, l'industrie semencière et ses alliés des gouvernements occidentaux ont pris le dessus sur les discussions et une

1. L'accord type de transfert de matériel est un modèle/une matrice obligatoire pour les Parties souhaitant fournir et recevoir du matériel dans le cadre du système multilatéral. Les accords de transfert de matériel qui utilisent la matrice type sont des accords privés entre les fournisseurs et les destinataires, mais l'Organe directeur, par l'intermédiaire de la FAO en tant que tierce partie bénéficiaire, est reconnu comme ayant un intérêt dans les accords. <https://preview.tinyurl.com/y26t78d>

Repenser le SML : Bref contexte historique

Les négociations internationales visant à remanier le FPA ont été entamées peu de temps après la réunion de l'Organe directeur (OD) du Traité en septembre 2013 à Mascate, en Oman. Depuis, un petit Groupe de travail, récemment coprésidé par Hans Hoogeveen, des Pays-Bas, et Javad Mozafari, d'Iran, et composé de Parties contractantes, de représentants d'agriculteurs, d'organisations non gouvernementales (ONG) et de l'industrie, s'est officiellement réuni neuf fois, et à plusieurs reprises de manière informelle.

Les participants aux premières réunions du Groupe de travail débordaient au départ d'optimisme quant à ce qu'une nouvelle idée, le système de souscription, pourrait remédier au problème du peu ou de l'absence de partage des avantages de la part des entreprises semencières. Cependant, cet optimisme a été de courte durée quand, en novembre 2017 à Kigali, au Rwanda, les coprésidents du Groupe de travail (d'alors) ont proposé un projet d'accord totalement prématuré à l'OD, qui fut catégoriquement rejeté.

Depuis la réunion de l'OD de Kigali, le Groupe de travail a continué à rechercher un consensus et devrait se réunir à nouveau à la fin du mois d'octobre 2019. Cela peut signifier que certains changements à l'actuel projet d'accord proposé pourraient survenir au cours des dernières semaines précédant la réunion de l'OD. Il est donc prévu que le Groupe de travail présente un nouveau projet d'accord à l'OD quand ce dernier se réunira à Rome en novembre 2019.

série de compromis et de problèmes non résolus – tels que celui de l'information de séquence numérique (ISN) – ont encore terni l'éclat du système de souscription proposé.

agriculteurs, les PAQL et les ONG devront peut-être accepter que, en dépit de nombreuses années d'efforts, la meilleure solution à la réunion de l'OD à Rome sera de rejeter la proposition d'accord du Groupe de travail.

À propos de ce document

Ce document aborde un certain nombre de problèmes concernant l'accord proposé actuel. Ceux-ci impliquent de franchir plusieurs « lignes rouges », ce que les pays en développement, les petits agriculteurs, les peuples autochtones et les communautés locales et les ONG ne devraient pas autoriser. Le projet d'accord, dans sa version actuelle, signifie essentiellement que les Parties contractantes disposeront d'un système SML élargi, qui comprendra une nouvelle gamme étendue de diversité biologique des plantes, en échange d'un simple système de souscription dysfonctionnel, avec peu d'espoir de voir s'opérer un partage juste et équitable des avantages.

Nous discutons ici des différents moyens disponibles pour améliorer l'accord proposé lors des prochaines réunions. Toutefois, si les améliorations discutées ne sont pas apportées, les pays en développement, les

Il serait infiniment préférable de laisser le Traité dans sa forme actuelle, en dépit du fait qu'il soit dans les limbes et inéquitable, plutôt que de « jeter des bonnes semences après en avoir semé des mauvaises ».

Discussions préliminaires à l'ATM : Un document compliqué

Le mieux pourrait bien être l'ennemi du bien, mais la complication aussi.

Au début des négociations du Groupe de travail, de nombreuses Parties contractantes, en particulier des pays africains, ainsi que la société civile, ont déploré la complexité inutile de l'actuel ATM. L'Afrique, en particulier, était fortement en faveur



de la simplicité. De l'avis général, l'ATM actuel présente également des défauts irrémédiables, dans la mesure où il permet d'éviter le partage des avantages. Les négociations visant à améliorer l'ATM avaient pour objectif de mettre au point une approche plus simple, dénuée de lacunes et facilement compréhensible permettant d'accroître les paiements par les utilisateurs. L'Afrique, en particulier, souhaite que le système de partage des avantages soit efficace.

Mais malheureusement, des années de réunions pour discuter des révisions n'ont pas simplifié l'ATM. Les révisions ont même rendu les choses beaucoup plus compliquées. Bien que les accords d'accès et de partage des avantages ne soient pas réputés pour leur simplicité, le projet d'ATM révisé est un véritable labyrinthe. Un document compliqué réduit presque invariablement la transparence et crée des ambiguïtés, et œuvre au profit de ceux qui cherchent à profiter des lacunes juridiques plutôt que de ceux qui tentent de faire valoir leurs droits. Un ATM compliqué limitera dans une large mesure la compréhension que les individus ont du système et en compromettra la bonne mise en œuvre, réduisant ainsi la confiance dans le Traité et l'appui dont il pourrait jouir.

Tout d'abord, le projet d'ATM actuellement à la table des négociations n'est pas organisé de manière logique. Des dispositions d'applicabilité différentes sont éparpillées dans tout le document. En effet, au cours des réunions du Groupe de travail, même des délégations bien dotées en ressources provenant de pays riches, se sont souvent trouvées désemparées quant à la portée et à l'applicabilité de certaines dispositions préliminaires. Cela a donné lieu à des pauses, des interventions maladroites, des questions adressées au Secrétariat, ainsi que la réorientation et la réorganisation des discussions².

Les principales dispositions de l'ATM actuel du Traité ont été renommées « option d'accès unique » ou « option d'accès occasionnel ». Cette « option d'accès unique » existe désormais parallèlement au nouveau mécanisme d'accès et de partage des avantages proposé, appelé système de souscription.

Des clauses de résiliation ont été élaborées et définissent comment les obligations seront annulées à terme. En particulier, les nouvelles dispositions proposées qui traitent des « seuils » relatifs aux paiements du partage des avantages ont été élaborées

2. Cet article évite de faire référence à des numéros de paragraphe car le texte (dont une copie à jour n'est pas disponible au moment de la rédaction) ou la numérotation actuels pourraient être modifiés dans le projet d'accord qui sera présenté à l'Organe directeur à Rome en novembre 2019.

pour permettre la « perte » délibérée de la descendance des semences du SML, permettant de laisser s'échapper les ressources génétiques du système et de les utiliser sans partage des avantages.

Les nouvelles dispositions tentent de créer un système de souscription, mais elles soulèvent également des questions essentielles quant à l'applicabilité de l'ATM précédent dans différents scénarios : la signification de « toutes les RPGAA contrôlées par des Parties contractantes et du domaine public », du produit des licences ; des ressources génétiques in situ, et bien d'autres encore. Il est peu probable que nombre de ces questions soient résolues, que ce soit lors de la réunion du Groupe de travail d'octobre 2019 ou lors de la réunion de l'Organe directeur de novembre 2019 à Rome. Si tel est le cas et si le projet d'ATM est adopté, il posera inévitablement d'énormes difficultés d'interprétation et de mise en œuvre à l'avenir.

Il est extrêmement peu judicieux d'accepter un projet d'ATM contenant trop d'interprétations possibles, de lacunes et de permutations manquant de clarté et d'essayer de faire entrer ce document en vigueur sur le plan juridique.

Un système de partage des avantages beaucoup plus simple est-il impossible à réaliser ou les nantis préfèrent-ils la complication à la clarté afin de tirer parti des lacunes et d'éviter un partage significatif des avantages ?

Des négociations sans objectif : L'échec abject du comité de financement

Il est stupéfiant de constater qu'en six ans de négociations, le Groupe de travail n'a pas débattu des **exigences** de financement spécifiques relatives au FPA. Le groupe de travail a été freiné dans ses efforts visant à définir et à convenir d'un objectif de revenus pour orienter ses travaux. Cette omission a fait entrave à la principale tâche que l'OD a confiée au Groupe de travail, à savoir augmenter les paiements émanant des utilisateurs commerciaux du SML. En effet, les coprésidents ont activement cherché à éviter de parler d'argent, même si le principal objectif de la révision de l'ATM était de générer davantage de revenus.

Les réunions du Groupe de travail chargés de réviser l'ATM ont parfois ressemblé à une salle remplie d'ingénieurs travaillant à la création d'un nouveau véhicule sans qu'il ait été convenu s'il s'agissait d'un vélo pour enfant ou de limousine présidentielle.

De nombreuses suggestions ont été faites pour que des évaluations des besoins soient réalisées et que des objectifs de financement annuel fixes soient définis, avec une obligation de révision périodique. Toutefois, à l'époque, les coprésidents du Groupe de travail ont repoussé ces suggestions, par déférence envers les gouvernements occidentaux froussards qui n'étaient pas disposés à engager une discussion avec leur industrie sur les niveaux de paiement.

En fait, la seule orientation budgétaire dont disposait le Groupe de travail pour tenter de réviser l'ATM a été l'assurance de la part d'un co-président (qui a depuis quitté le groupe de travail) qu'un objectif dépassé et non atteint



de 25 millions de dollars US par an – un chiffre finalement aléatoire³ – serait réexaminé ultérieurement par le Comité consultatif *ad hoc* sur la stratégie de financement, et que le rapport de ce dernier serait renvoyé au Groupe de travail.

Ainsi, au lieu de négocier un objectif budgétaire convenu, le Groupe de travail s'est débrouillé sans savoir si l'objectif financier de l'ATM révisé était de générer 500 000, 500 millions, 50 millions ou 5 millions de dollars USD par an. Cette situation a fortement contribué à la trajectoire sinueuse du Groupe de travail et à son incapacité à aborder la question des taux de paiement.

À la fin de l'année 2018, cinq ans après les premières réunions du Groupe de travail sur le SML, le Comité consultatif

ad hoc sur la stratégie de financement s'est finalement réuni pour examiner un objectif de financement du FPA⁴, pour échouer lamentablement. Face à la farouche opposition nord-américaine à la fixation d'un objectif de financement spécifique, le Comité s'est retiré. Au lieu de cela, il présenta une recommandation alambiquée contenant un large éventail de possibilités.

La recommandation du Comité consultatif *ad hoc* sur la stratégie de financement est une sorte de machine de Goldberg⁵ : elle se compose de clauses conditionnelles liées les unes aux autres et faisant marche arrière sur des objectifs antérieurs. Les recommandations sont si obtuses que même les co-présidents du Comité ont du mal à les expliquer.

3. D'après les souvenirs des participants aux négociations initiales du Traité, l'objectif de 25 millions de dollars par an pour la BSF découlait de la volonté du FPA de réaliser des investissements parallèles dans des perceptions *ex situ*. Au moment où la question avait été examinée au cours des négociations, le budget des banques de gènes du Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale (GCRAI) s'élevait à environ 25 millions de dollars US par an. Parallèlement, un financement de 25 millions de dollars a également été défini comme objectif du financement *in situ* par le biais du FPA.

4. Voir : <http://www.fao.org/plant-treaty/meetings/meetings-detail/en/c/1173573/>

5. Une machine de Goldberg, du nom de son auteur, dessinateur de bandes dessinées, est un engin ridicule intentionnellement conçu pour effectuer une tâche simple de manière indirecte et compliquée.

Néanmoins, nous tentons ici de présenter un résumé simplifié des recommandations de la Stratégie de financement :

- Réduire de six à deux le nombre d'objectifs du Plan d'action mondial de l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) que le FPA soutiendra, sans aucune raison solide et rationnelle pour ce faire. Cela signifie que le FPA aspirera à soutenir un moins grand nombre de types d'activités de conservation in situ.
- Éviter de définir des objectifs monétaires spécifiques pour le FPA, et plutôt parler de possibilité de soutien aux deux objectifs du Plan d'action mondial à des niveaux « faible », « faible à moyen » ou « élevé », etc.
- Fixer un paiement partiel de 40 % d'un montant total non défini d'ici 2026.

Ce chiffre irrationnel – 40 % d'un chiffre inconnu – garantit que la pression pesant sur les pays en développement pour ratifier un amendement au Traité élargissant le SML atteindra son point culminant avant que les paiements au FPA n'augmentent efficacement, si tant est que cela se produise. Si cela est maintenu dans les discussions finales de l'OD, cela constituera un revirement majeur des positions de longue date des pays en développement⁶.

Recommandations : Un chiffre fixe pour les paiements au FPA

L'absence d'objectif de paiement concret pour le FPA est alarmante.

Cette situation dangereuse répète les erreurs passées du Traité, dans lesquelles le Sud attendait un partage des avantages qui ne se concrétisait jamais, tandis que l'accès de l'industrie semencière commerciale

aux ressources génétiques augmente. Dans le cadre du programme du Comité de financement, les entreprises et les gouvernements occidentaux peuvent manipuler de vagues objectifs pour affirmer que les engagements de financement sont « atteints » avec le versement au FPA de moins d'un million de dollars US par an⁷. En d'autres termes, puisque aucun objectif n'a été défini, l'industrie semencière peut faire valoir que tout montant minimal qu'elle aurait versé au FPA se traduit par un financement en vertu du Traité.

Les agriculteurs, les PACL et les autres acteurs de la société civile et des pays en développement ne peuvent et ne doivent pas accepter cette situation. Cela équivaldrait en effet pour les pays en développement à céder à une pression intense, en particulier pour ratifier un SML élargi à toutes les RPGAA, potentiellement pour peu ou rien en retour.

Un objectif minimum fixe pour le FBA d'un minimum de 50 millions de dollars US par an doit explicitement faire partie de tout accord. Aucun élargissement du SML ne peut ou ne devrait être autorisé avant que cet objectif ne soit atteint.

Si un tel objectif fixe ne peut être établi, alors le statu quo est préférable à la proposition actuelle. Malheureusement, il serait préférable de ne pas modifier l'Annexe 1 et de laisser les pays en développement continuer à ne recevoir pratiquement aucun partage des avantages pour l'accès aux cultures de l'Annexe 1, plutôt que d'étendre le SML à « toutes les RPGAA », pour ne rien obtenir, si ce n'est une maigre pitance, une fois de plus.

6. Les discussions prévoient actuellement d'accorder environ cinq ans pour ratifier un amendement à l'Annexe 1, élargissant le SML à « toutes les RPGAA », avant de revoir le texte révisé de l'ATM et les progrès proposés par l'amendement. Le Comité de financement n'aspire qu'à 40 % d'un montant total inconnu (qui pourrait être ridiculement bas) d'ici 2026, ce qui signifie que les Parties feront le point sur les progrès proposés par l'amendement - un processus qui exercera invariablement des pressions sur les pays en développement - avant même que la moitié des contributions annuelles totales au FPA prévues ne soient effectuées. Il s'agit-là de la situation opposée la position défendue de longue date par les pays en développement
7. Puisque la somme d'environ un million de dollars par an peut être interprétée comme un « succès » dans le cadre du programme du Comité de financement, si le système de souscription ne bénéficie que du soutien d'un faible pourcentage de l'industrie semencière, peut-être 30 % de l'industrie en termes de ventes; on pourrait alors affirmer que des paiements de 300 000 dollars par an sont un « succès », car la proportion d'entreprises qui souscrivent verse un montant minimal..

Les taux : Une question pas si simple

Dans le texte de l'actuel ATM, il faut définir deux types de taux :

- celui applicable au système de souscription ;
- celui de l'option d'accès unique (tels que définie aux Articles 6,7 et 6.8 de l'actuel ATM du Traité, si ceux-ci sont conservés)⁸.

Le premier taux, pour les entreprises et les autres entités qui adhèrent au système de souscription, correspond au paiement d'une partie des ventes totales de semences réalisées par l'entreprise dans le SML. Cela devrait inclure une partie – mais peut-être pas la totalité – du revenu tiré des licences (voir plus bas).

Le second type de taux est celui de l'option d'accès unique, dans laquelle les entreprises signent des ATM en vue d'accessions individuelles et effectuent leurs versements en fonction d'une part des revenus issus de variétés végétales liées à ces accessions spécifiques. (Ce dernier est le système actuel, qui n'a pas entraîné de paiements importants au FPA, bien que dans l'ATM révisé, les paiements au titre de l'article 6.8 ne seront plus volontaires).

L'établissement des taux pour chacune des options est plus compliqué qu'il n'y paraît à première vue, car chaque option est intimement liée à d'autres aspects de l'ATM. Cela inclut la durée pendant laquelle des obligations existeraient aux termes de chaque système et ce qu'il se passerait si une entreprise quittait le système de souscription. Celles-ci incluent des questions relatives

aux « seuils » et concernent les droits qui sont octroyés, ainsi que les droits que les entreprises pourraient se voir octroyer pour conserver, partager ou commercialiser les semences qui sont la progéniture de matériel MLS lors de leur souscription au système, une fois leur souscription expirée ou une fois que leurs obligations respectives au titre du système d'accès unique auront expiré⁹.

En outre, il est extrêmement important d'établir le bon ratio entre le système de souscription et les taux de paiement de l'accès unique, en particulier si les clauses de résiliation prévues dans le cadre de l'option d'accès unique sont généreuses envers les entreprises. Par exemple, si les utilisateurs sont autorisés à partager la descendance avec une forte proportion de filiation issue du SML (par exemple plus de 3,5 %), en particulier quelques années seulement après la signature de l'ATM, par le biais de clauses seuils ou d'expiration des obligations, alors même un taux de paiement extrêmement élevé dans le cadre du mécanisme d'accès unique n'augmentera pas les paiements au FBA.

En effet, si les entreprises peuvent exfiltrer du matériel intéressant du SML simplement en attendant, ou en transférant des gènes intéressants à une descendance dont la filiation SML est inférieure à un certain seuil, ce matériel sera exempté des obligations de paiement. Cela incite les utilisateurs à privilégier l'option d'accès unique et, par exemple, à préparer du matériel de reproduction (mais non à vendre des produits) avec une nouvelle filiation MLS tant que les obligations s'appliquent. Les entreprises pourraient ensuite utiliser gratuitement du matériel avec filiation SML après expiration des clauses de paiement obligatoires.

8. L'article 6.7 de l'ATM actuel prévoit ce qui suit : « Dans le cas où le bénéficiaire commercialiserait un produit qui est une ressource phylogénétique pour l'alimentation et l'agriculture et qui incorpore le matériel visé à l'article 3 du présent accord, et où ce produit n'est pas disponible sans restriction pour que d'autres puissent effectuer d'autres études et faire de la reproduction, le bénéficiaire versera un pourcentage fixe des ventes du produit commercialisé dans le mécanisme établi à cet effet par l'Organe directeur, conformément à l'annexe 2 du présent accord ».

L'article 6.8 dispose ce qui suit : « Dans le cas où le Bénéficiaire commercialiserait un produit constituant une ressource phylogénétique pour l'alimentation et l'agriculture et intégrant le Matériel visé à l'Article 3 du présent accord et lorsque ce produit est disponible sans restriction pour des tiers à des fins de recherche ou de reproduction, le Bénéficiaire est encouragé à effectuer des versements *volontaires* au mécanisme mis en place par l'Organe directeur Conformément à l'Annexe 2 du présent accord ». (mise en italique par nos soins)

9. L'expiration des obligations n'existait pas précédemment dans l'ATM, mais celle-ci a été introduite dans la nouvelle version par des gouvernements soucieux de répondre aux demandes de l'industrie.

Dans ce contexte, il convient de noter que le cycle de reproduction de nouvelles variétés de nombreuses cultures est de 10 ans ou plus. Étant donné que dans certaines circonstances, les entreprises envisagent déjà de mettre 10 ans ou plus pour commercialiser de nouvelles variétés issues de germoplasme du SML auxquelles elles ont récemment eu accès, elles peuvent reproduire activement avec du matériel du SML, ne pas effectuer de paiements au titre de l'option d'accès unique et attendre l'expiration des obligations de l'ATM.

Par conséquent, si une option d'accès unique est autorisée, son taux doit être beaucoup plus élevé que celui du système de souscription et ses modalités de résiliation et de seuil (descendance) ne doivent pas encourager le contournement du système. Concernant ce taux de l'option d'accès unique, le Groupe de travail a entendu des propositions le faisant varier de dix fois jusqu'à cent fois le taux du système de souscription. Il convient de noter qu'il est impossible de s'accorder rationnellement sur un taux spécifique sans connaître les modalités de l'ATM révisé concernant les conditions de résiliation et les seuils.

Taux de paiement dans le cadre du système de souscription

À première vue, l'établissement des taux pour le système de souscription est relativement simple, comme on peut le voir ci-dessous :

$$\begin{array}{l} \text{VENTES ANNUELLES} \quad \times \quad \text{TAUX} \quad = \quad \text{PAIEMENT} \\ \text{(de cultures dans le SML)} \quad \quad \quad (\%) \quad \quad \quad (\$) \end{array}$$

Ainsi, pour la MegaSeed Corporation fictive, un paiement annuel pourrait être le suivant :

$$\begin{array}{l} 2 \text{ milliards d'USD} \quad \times \quad 1\% \quad = \quad 20 \text{ millions d'USD} \\ \text{(ventes et produits} \quad \quad \quad \text{(taux} \quad \quad \quad \text{(paiement annuel)} \\ \text{de licences)} \quad \quad \quad \text{hypothétique)} \end{array}$$

Et pour l'industrie mondiale des semences :

$$38 \text{ milliards d'USD} \quad \times \quad 1\% \quad = \quad 380 \text{ millions d'USD}$$

Mais bien sûr, ce n'est pas si simple.

Les entreprises ne veulent rien payer près de 1 % des ventes de semences, et ont proposé un taux massivement plus bas de 0,01 % moins 30 %¹⁰. Par comparaison, l'Afrique a suggéré un taux de 0,3 % – quarante fois plus – mais le taux de l'Afrique pourrait aussi être significativement trop bas.

Il est difficile de prédire quelle proportion de l'industrie semencière souscrira et dans quelle mesure le calcul de leurs paiements sera raisonnable. Il est important de noter que les entreprises insisteront probablement pour dire qu'une grande partie de leurs revenus provenant des cultures génétiquement modifiées (GM) ne devrait pas être incluses dans les calculs des paiements, car les caractères GM tels que la résistance au glyphosate ne sont pas issus du SML et ne doivent donc pas être comptabilisés. Du moins c'est ce que les entreprises affirment.

Selon les estimations de la société Agribusiness Intelligence¹¹ commandées par le Secrétariat, les ventes totales de l'industrie semencière sont un peu plus importantes pour les cultures génétiquement modifiées (20,8 milliards d'USD) que pour les cultures non génétiquement modifiées (17 milliards d'USD). Étant donné que les cultures génétiquement modifiées représentent plus d'un unique trait génétiquement modifié, tous les revenus générés par les cultures génétiquement modifiées ne peuvent être exclus des calculs des paiements (si les Parties autorisent cette exclusion, ce qu'elles semblent prêtes à faire). Malheureusement, comme le système manque de transparence, la manière dont ces calculs sont effectués sera dissimulée au public, laissant dans la porte ouverte aux éventuels abus (voir ci-dessous).

Ainsi, des estimations un peu plus réalistes des revenus générés par le système d'abonnement laissent à réfléchir.

10. La formulation des taux sous la forme « X % moins 30 % » est un reliquat de l'ATM d'origine que l'industrie et certains pays développés tentent d'intégrer au nouvel ATM. Le « rabais » de 30 % reflète en théorie la différence entre les prix de gros et de détail des semences. Il n'y a toutefois aucune raison valable de continuer à exprimer les taux ainsi, cette méthode étant trop compliquée.

11. Voir : <http://www.fao.org/3/ca5151en/ca5151en.pdf>

Si les revenus générés par l'industrie sont réduits de 45 %¹² et que l'on considère que 80 % des recettes des ventes/licences restants provient des cultures de l'Annexe 1, que 40 % de l'industrie semencière (par vente) souscrit au système et que le taux de paiement proposé par l'industrie (0,01 % moins 30%), les revenus du SML atteindrait théoriquement 4,7 millions d'USD par an environ¹³. Si seulement 20 % de l'industrie souscrit, les revenus seraient alors deux fois moins élevés.

Si les taux proposés par l'industrie sont appliqués à toutes les RPGAA, c'est-à-dire que si le SML est élargi et que le Traité est modifié, *la différence n'est pas majeure*. Si 40 % de l'industrie adhère, les paiements annuels atteindront théoriquement 5,9 millions de dollars environ, soit moins d'un quart (23,6 %) de l'objectif de financement du FBA avant le début des négociations. Cela soulève la question suivante : si le partage des avantages n'augmente pas considérablement avec l'ajout de « toutes les RPGAA », même en théorie, quel est l'intérêt que les pays du Sud, les agriculteurs, les PAUL et les ONG participent à ces discussions ?

En bref, se concentrer sur les taux en l'absence d'un objectif annuel fixe et de la suppression des lacunes en matière de seuil et de résiliation ne mènera à rien et, même dans des scénarios relativement optimistes, les sommes versées au FBA aux taux de paiement proposés par l'industrie seront peu importantes.

Dans un système plus rationnel, le taux spécifique utilisé devrait découler de la rentabilité annuelle requise découlant des paiements. Si les paiements sont effectués sur les ventes de toutes les RPGAA, à l'exclusion des caractères génétiquement modifiés, des lacunes et que l'option d'accès unique est éliminée, la situation suivante pourra se produire :

Part de l'industrie	Taux approximatif nécessaire pour rapporter... ¹⁴		
	qui souscrit ¹⁵	50 M d'USD/an	100 M d'USD/an
10 %		2.40 %	4.80 %
25 %		0.96 %	1.92 %
50 %		0.48 %	0.96 %
75 %		0.32 %	0.64 %
100 %		0.24 %	0.48 %

Recommandations : Inclure un objectif financier ferme

Étant donné qu'il existe un certain nombre d'inconnues, telles que la part de l'industrie qui adhère au système de souscription, comment la question des caractères génétiquement modifiés sera résolue (le cas échéant), et la gravité des lacunes relevées dans l'ATM révisé final, une discussion centrée uniquement sur les taux ne donnera jamais une image claire de ce que sera le FBA, ni même de ce qu'il devrait être.

Tout accord de révision de l'ATM doit inclure un objectif financier ferme établissant une mesure tangible de la réussite (et de l'échec) liée de manière opérationnelle à toute modification du Traité. Ce montant devrait au

12. Agribusiness Intelligence, commissionnée par le Secrétariat, estime que les ventes mondiales de cultures génétiquement modifiées s'élèvent à 20,822 milliards de dollars par an (55 % du total), tandis que les cultures conventionnelles totalisent 17,036 milliards de dollars. Si l'industrie refuse de payer le partage des avantages sur les bénéfices qu'elle affirme ne pas provenir de caractères génétiquement modifiés n'émanant pas du SML, elle devra néanmoins partager certains avantages pour la vente de ces variétés en raison de leur valeur provenant d'un contenu non génétiquement modifié.

13. Le calcul est effectué comme suit :

Réduction pour décompter les revenus associés aux caractères génétiquement modifiés : 38 milliards d'USD x 55 % = 20,9 milliards d'USD

Réduction pour les ventes de cultures non visées à l'Annexe 1 : 20,9 milliards d'USD x 80% = 16,72 milliards d'USD

Ajustement pour tenir compte du taux de souscription des entreprises estimé : 16,72 milliards d'USD x 40 % =

6,69 milliards d'USD

Calcul du paiement au taux proposé par l'industrie : 6,69 milliards d'USD x 0,01 %, moins 30 % = 4,68 millions d'USD par an

14. Cela suppose que les lacunes sont en grande partie éliminées et que l'industrie ne paie pas pour une partie des ventes de cultures présentant des caractères génétiquement modifiés.

15. Selon l'analyse préliminaire d'Agribusiness Intelligence, les onze entreprises semencières mondiales réalisant des ventes annuelles de plus de 500 millions de dollars représentent ensemble 75 % des ventes du secteur. Trente ou quarante entreprises vendent entre 100 et 500 millions de dollars de semences par an et représentent 15 % supplémentaires du marché mondial. Les 10 % restants des ventes de semences sont partagés par tous les autres, représentant plusieurs centaines ou milliers d'entreprises. Il convient de noter que ces chiffres ne tiennent pas compte des caractères génétiquement modifiés découlant des ventes de l'entreprise.



minimum s'élever à 50 millions de dollars US par an. Un tel chiffre nécessitera que nombre de grandes entreprises semencières du monde souscrivent au nouveau système pour que celui-ci fonctionne. Cette exigence serait utile et appropriée, car il ne vaudrait pas la peine de mettre en œuvre un système de souscription sans la participation des grandes entreprises semencières.

Aucun élargissement du SML ne devrait être autorisé avant que le chiffre de 50 millions de dollars ne soit effectivement réalisable. Dans le cas contraire, le traité devrait revenir au statu quo, qui, bien que non souhaitable, est préférable à l'aggravation incommensurable de la situation qu'engendrerait un système désespérément défaillant.

Les pays en développement affirment depuis longtemps qu'ils ne permettront pas l'élargissement du SML avant que les utilisateurs n'effectuent des versements substantiels au FBA. Cependant, il est déconcertant de noter que la résolution du Sud sur cette question s'est détériorée au cours des six années de négociations au sein du très petit Groupe de travail et du Comité de financement. Les hésitations du Sud sont évidentes dans le texte actuel, qui n'assure ni un partage substantiel des avantages, ni un report fiable de l'élargissement du SML

jusqu'à ce que les paiements soient fixés à un niveau acceptable.

Lors de la réunion de l'Organe directeur, les pays en développement devront reprendre leur position de longue date et la défendre fermement. Si les pays développés et l'industrie refusent de prendre les engagements nécessaires, alors il conviendra d'abandonner le processus.

Taux de paiement pour l'option d'accès unique (si retenue)

L'option d'accès unique devrait être supprimée de l'ATM révisé, auquel cas il ne s'agira plus d'un problème.

Toutefois, si l'option d'accès unique était retenue, un taux décourageant très fortement l'utilisation de l'option d'accès unique et encourageant l'adhésion au système de souscription devrait être fixé. Un tel taux pourrait être de 10 %, voire plus élevé. Toutefois, comme indiqué précédemment, des taux très élevés ne résoudront pas à eux seuls le problème du système d'accès unique si le texte conserve des clauses de résiliation laxistes et si les seuils permettent des pertes de la lignée des semences avec filiation SML. Il ne fait aucun doute que cette situation sapera le système de souscription.

Dans ce cas, l'option d'accès unique sera plus attrayante pour les entreprises que le système de souscription, car elles pourront accéder au matériel du SML dans le cadre de l'option d'utilisation unique. Une fois cela fait, elles pourront la supprimer du système sous la forme de matériels de reproduction incorporant la filiation SML qui présentent un intérêt, et/ou différer l'utilisation du matériel du SML pour les variétés commercialisées jusqu'à ce que les obligations de l'ATM au titre de l'option d'accès unique se soient réduites ou aient disparu.

Recommandation : Supprimer l'option d'accès unique

La suppression de l'option d'accès unique de l'ATM est le résultat que nous recommandons vivement.

Si l'option d'accès unique est retenue, les taux de paiement devraient être au moins 10 et peut-être 100 fois supérieurs à ceux d'un système de souscription conçu de manière réaliste pour générer des paiements de 50 millions de dollars US par an ou plus.

Les clauses de résiliation et de seuil sont tout aussi importantes, voire plus que la question des taux. Les utilisateurs de l'option d'accès unique **ne devraient pas être autorisés** à partager du matériel de reproduction contenant une filiation SML en dehors d'un ATM, ni à conserver et utiliser le matériel STM et sa descendance après résiliation d'un ATM.

Si les pays développés refusent d'accepter d'éliminer l'option d'accès unique et si des modalités très strictes en matière de résiliation des ATM et des seuils/lignées d'accès unique ne peuvent être incluses, il serait pleinement justifié de la part des pays en développement de mettre un terme aux négociations à la réunion de l'Organe directeur en l'absence d'accord, et ceux-ci y seront vivement encouragés.

Transparence et ATM révisé

Si un ATM révisé est adopté, sera-t-il transparent ? Une question de la plus haute importance est de savoir s'il sera possible d'examiner les paiements effectués par les

entreprises au FBA, afin de voir comment ils sont calculés. Par exemple, dans quelle mesure une entreprise qui vend des cultures génétiquement modifiées tente-t-elle d'obtenir une réduction de ses paiements, en prétendant que les revenus émanant de certains caractères génétiquement modifiés, et seulement certains, ne devraient pas être comptabilisés ? Hormis les caractères génétiquement modifiés, les montants des paiements ont-ils un sens par rapport à d'autres sources, telles que la déclaration obligatoire des sociétés publiques ?

À l'heure actuelle, une telle transparence est exclue et les informations sur les paiements et la base de leur calcul ne pourront être soumises à l'examen du public puisqu'elles sont considérées comme des « informations commerciales confidentielles ».

Les pays développés sont largement favorables à ce que le système ne soit pas soumis à un tel examen public. Les responsables des ministères de l'Agriculture s'en remettent avec empressement aux exigences de l'industrie de protéger les documents confidentiels contre d'éventuels lanceurs d'alerte. Pour toute organisation de la société civile, ainsi que pour les agriculteurs, les PACL, les gouvernements et autres parties intéressées par la responsabilité et la transparence, le présent projet d'ATM est une grande déception.

Le Canada, qui veut s'assurer qu'il est impossible d'accéder aux informations sur les paiements individuels et de les vérifier, est le plus ardent défenseur de la confidentialité. En effet, les mesures de confidentialité proposées par le Canada dans le Traité sont probablement plus importantes que celles que permettent les lois nationales sur la liberté d'information du Canada. Le pays a même proposé de supprimer le peu de transparence qui existe actuellement dans le SML, notamment en ce qui concerne la documentation des expéditions de semences dans le cadre de l'ATM par les centres du GCRAI.

Les pays en développement sont restés relativement silencieux sur les questions de transparence. La confidentialité a de lourdes conséquences pour les agriculteurs, les pays en développement, les PACL et, en général, pour les pays en développement du Sud, eu

égard à la responsabilité des entreprises. S'il n'y a pas de transparence, comment les pays en développement et leurs citoyens sauront-ils s'ils sont dupés ? De plus, le manque de transparence du système empêchera la société civile et les organisations paysannes de surveiller le système et d'identifier les comportements abusifs des entreprises. Sans transparence, le nouveau système ne disposera pas de « mécanisme de contrôle » pour garantir que les agriculteurs et les pays en développement ne sont pas lésés (en outre, la FAO elle-même est mal positionnée et pourrait ne pas disposer de la capacité légale de faire respecter l'ATM, comme l'a souligné l'Afrique à plusieurs reprises).

La confidentialité empêchera également d'instaurer une confiance plus généralisée dans un ATM révisé. Il convient de noter que les données agrégées ne fourniront pas suffisamment de détails opérationnels, ce qui suscitera inévitablement des inquiétudes quant à l'intégrité du système du Traité et la crainte que le FBA ne soit floué. Cela suscitera également de sérieuses inquiétudes quant au biopiratage, que le Traité aura bien du mal à dissiper, car les informations nécessaires pour prouver ou réfuter de telles allégations sont protégées de par leur nature d'informations confidentielles au titre de l'ATM.

À titre de comparaison, le cadre de préparation de l'Organisation mondiale de la Santé en cas de grippe pandémique (PGP), un système multilatéral d'accès et de partage des avantages qui atteint régulièrement ses objectifs de partage des avantages monétaires, met l'accent sur la transparence. Chaque transfert de matériel est documenté publiquement dans une base de données en ligne et le montant exact de chaque paiement annuel ainsi que sa méthode de calcul sont accessibles au public¹⁶. Lorsque certaines entreprises n'effectuent pas leurs paiements, elles apparaissent sur une liste

figurant sur le site internet de l'OMS. En dépit de cette transparence, l'industrie du vaccin antigrippal n'a pas souffert, et a même prospéré, puisque sa taille a presque doublé.

Recommandation : Créer un système d'accès et de paiement transparent

L'ATM révisé doit créer un système d'accès et de paiements des partages des avantages transparent si les parties espèrent que le Traité gagne en pertinence pour le public et suscite la confiance des parties prenantes. Il n'y a aucune raison légitime d'autoriser les entreprises à cacher le montant de leurs paiements et la base de leur calcul. Cela révèle une autre grande lacune de l'ATM révisé, en laissant libre cours aux abus et, potentiellement, à la malhonnêteté. Cela suscitera une inquiétude persistante quant à l'intégrité du Traité et donnera lieu à des suspicions de fraude et de biopiratage.

Garantir la disponibilité des informations sur ce à quoi les entreprises ont accès et sur le calcul des paiements ne nuirait pas au système de souscription. Cela aurait plutôt pour effet de susciter la responsabilité et de renforcer la confiance dans le système, y compris pour les entreprises qui pourraient à leur tour être assurées que leurs concurrents s'acquittent dûment de ce qu'ils doivent.

Les gouvernements devraient éliminer toute présomption de confidentialité des documents soumis au Traité en vue d'accéder au germoplasme ou d'effectuer des paiements au titre de l'ATM révisé. Si, dans des cas inhabituels et occasionnels, de très petits marchés ou de produits de niche, il existe des raisons légitimes de concurrence pour lesquelles une petite quantité de données relatives au paiement peut être supprimée, et des dispositions peuvent être prises - ceci ne devrait être autorisé qu'exceptionnellement et ne pas être la règle.

16. Voir la page «Partnership Contribution » du cadre de PGP : https://www.who.int/influenza/pip/partnership_contribution/en/



Le revenu des licences en suspens

Le revenu des licences continuera probablement d'augmenter parmi les utilisateurs du SML et, par conséquent, leur part par rapport aux chiffres des ventes qui devrait être utilisée pour calculer les paiements au FBA devrait probablement augmenter. Les sociétés semencières concèdent non seulement des variétés qu'elles développent à d'autres sociétés, mais également du matériel de reproduction et des caractères (gènes). Ces variétés, matériels de reproduction et caractères sont généralement couverts par des droits de propriété intellectuelle d'un type ou d'un autre.

En règle générale, le Traité ne devrait pas autoriser les droits de propriété intellectuelle sur le matériel SML, ni les droits sur les caractères, car cela a une incidence sur l'application des droits des agriculteurs. Cependant, aujourd'hui et à l'avenir, une entreprise peut devenir un acteur important sur le marché des semences en tirant une grande partie, voire la totalité de ses revenus, des licences, plutôt que de la vente de semences.

Par exemple, une entreprise peut créer une activité centrée sur des licences de caractères tolérants à la sécheresse ou autres, et l'accès aux matériaux SML (y compris les ISN) et leur évaluation pourraient constituer un élément majeur de ses activités de recherche et développement. Ou bien une entreprise utilisant des caractères protégés par la PI dans ses propres variétés peut concéder des licences pour les mêmes caractères à une entreprise de semences différente opérant sur un autre marché, ou même à une entreprise produisant son produit dans des bioréacteurs industriels.

De nombreux exemples de ce type, en particulier avec les cultures génétiquement modifiées, existent déjà, et il est facile de voir la pratique se développer avec la technologie d'édition génomique pour donner naissance à des « sociétés spécialisées dans le caractère » qui pourraient être tout aussi rentables, voir plus que les entreprises qui vendent des semences.

Le Groupe de travail est certainement informé du revenu des licences et les Parties cherchent à résoudre ce problème, certaines avec plus de diligence que d'autres. En dépit des consultations avec le Groupe permanent d'experts juridiques (SGLE), aucune formulation satisfaisante du libellé de l'ATM, qui engloberait sans équivoque tous

les revenus des licences et d'arrangements similaires, n'a pu être trouvée ni approuvée.¹⁷

Un libellé manquant de clarté et d'exhaustivité dans l'ATM quant au revenu des licences pourrait constituer une lacune importante, car les entreprises pourraient exploiter l'ambiguïté en affirmant qu'une partie ou la totalité de leur revenu des licences ne relèvent pas de l'ATM et réduisent par conséquent leurs obligations de paiement.¹⁸ En effet, les entreprises cherchent déjà à exclure des revenus de nombreux caractères génétiquement modifiés.

Que cette question revête une telle importance et le fait que le manque de confiance en soit venu à caractériser l'ensemble du système constitue une mise en accusation décevante du Traité et de l'ATM. Dans une approche alternative, plus simple, de partage des avantages, les entreprises pourraient se voir attribuer un montant à verser, par exemple sur la base de leurs rapports publics.

Recommandation : Refléter le revenu des licences dans l'ATM

Des dispositions claires, complètes et sans équivoque doivent être intégrées à l'ATM révisé pour refléter le partage des avantages sur le revenu des licences (et assimilés). La capture incomplète du revenu des licences dans l'ATM aura pour conséquence que les entreprises ne paieront pas leur part des avantages et qu'il sera difficile, voire impossible de détecter ces paiements en raison de la confidentialité excessive caractérisant les projets d'ATM actuels.

Il convient de noter que des problèmes similaires se posent en ce qui concerne la prise en compte des revenus des sociétés liées, des filiales, etc. Le texte de l'ATM devrait ici garantir que les paiements en moins ne résultent pas de l'affectation de revenus à des filiales plutôt qu'à la société mère (ou inversement) en cas de souscription ou dans le cadre d'un ATM d'accès unique. Cependant, dans le cas des filiales, il semble que le

Groupe de travail sera en mesure d'exprimer cela de manière appropriée.

Le concept amorphe de « toutes les RPGAA » et les exceptions

« Toutes les RPGAA » englobe un vaste éventail de biodiversité végétale, et pas seulement les espèces cultivées, et inclut de nombreuses espèces sauvages apparentées (ESAPC).¹⁹ Ces plantes non domestiquées apportent des caractères précieux aux programmes de reproduction, tels que la tolérance environnementale, le mode de croissance et la résistance aux maladies.

À l'instar d'autres questions que le Groupe de travail n'a pas réglées, le champ des ESAPC est complexe et délicat. Toute aussi délicate est la question de déterminer comment l'élargissement du SML pour inclure les ESAPC interagirait avec le Protocole de Nagoya sur l'accès et le partage des avantages, notamment en vertu des lois nationales sur l'accès.

Certaines cultures – comme la pomme de terre, la tomate et l'aubergine, toutes du genre *Solanum* – possèdent des milliers d'autres espèces de plantes du même genre. Par conséquent, le désaccord sur la signification des ESAPC a des implications majeures sur le champ d'application du SML et peut facilement se propager à des plantes qui ne sont généralement pas considérées comme pertinentes pour l'agriculture et qui relèvent des systèmes d'accès et de partage des avantages du Protocole de Nagoya.

Le Groupe de travail n'a pas examiné le champ d'application biologique des ESAPC, et aucune définition n'a été convenue parmi les scientifiques. Sur son portail mondial

17. Voir le rapport du SGLE : <http://www.fao.org/3/ca5050en/ca5050en.pdf>

18. Et étant donné que les calculs des paiements doivent rester confidentiels dans le présent projet, à l'insistance du Canada et d'autres, il n'y aura aucune possibilité de surveiller ce problème potentiel en externe.

19. Cette section est adaptée d'un rapport antérieur du Réseau Tiers-Monde, *Expanding the Seed Treaty: Concerns for Developing Countries, Indigenous Peoples, and Farmers*. Voir : <http://www.twn.my/title2/biotk/2019/btk190602.htm>

des ESAPC,²⁰ Bioversity International révèle le manque de précision du concept, les définissant comme « des espèces végétales plus ou moins proches des cultures ».

Le manuel de Bioversity International pour la conservation des espèces sauvages²¹ indique que les ESAPC « peuvent être définies comme une espèce de plante sauvage plus ou moins apparentée à une culture donnée et à laquelle elle peut apporter du matériel génétique, mais qui, contrairement à l'espèce cultivée, n'a pas été domestiquée » (italiques ajoutés par nos soins). Le manuel poursuit ensuite en notant que « il est difficile d'en donner une définition plus précise ». Les ESAPC pourraient donc inclure à peu près toutes les plantes de la planète, ce qui entraînerait évidemment une grande confusion quant à la portée du SML – et un conflit avec le Protocole de Nagoya – si le Traité utilisait une telle définition.

D'autres sources considèrent les ESAPC comme des plantes du même genre que les cultures, bien que cette compréhension ne soit partagée ni par la communauté scientifique ni inscrite dans le Traité de quelque manière que ce soit. Dans quelle mesure le concept d'ESAPC devrait-il être inclusif, en particulier à une époque où la technologie améliore sa capacité à déplacer des gènes en franchissant les barrières taxonomiques ?

Les forêts et les arbres qui ont toujours fourni de la nourriture et qui sont aujourd'hui utilisées par les communautés rurales constituent une autre catégorie mal définie. De nombreuses plantes forestières peuvent sembler sauvages mais sont en réalité gérées par l'homme depuis des millénaires. Avec une interprétation large de « toutes les RPGAA », toutes ces espèces que l'homme a traditionnellement utilisées et gérées pour l'alimentation et l'agriculture pourraient faire partie du SML du Traité.

Par exemple, le noyer du Brésil (*Bertholletia excelsa*) est présent dans une grande partie du bassin amazonien. La plupart des noix du Brésil sont cueillies « à l'état sauvage », mais en réalité, les populations de cet arbre sont soumises à diverses formes de soins et de gestion par l'homme depuis au moins deux mille ans, depuis que les individus ont commencé à propager l'espèce en Amazonie. Des exemples similaires incluent des cultures qui ont été converties à l'agriculture de plantation, telles que de nombreuses autres espèces de noix, des palmiers (par exemple, *Elaeis guineensis*, le palmier à huile), des fruits tels que le jujube (*Ziziphus sp.*) et le cacao au poids économique colossal – principal ingrédient du chocolat – et ses espèces apparentées (*Theobroma sp.*).

Nous arrivons ensuite aux plantes sacrées. Les PACL utilisent depuis longtemps des plantes considérées comme sacrées. Parmi ces plantes, beaucoup sont utilisées dans un seul pays ou dans de petites régions. Ces plantes ne sont pas nécessairement exclues de « toutes les RPGAA », et l'élargissement du Traité pourrait entraîner une utilisation non consensuelle des ressources génétiques sacrées des peuples autochtones.

Les auteurs du Traité ont cherché à résoudre ce problème potentiel mais de manière non exhaustive, à l'article 12.3a du Traité.²² Par conséquent, les plantes qui sont sacrées pour les PACL, mais qui sont également considérées par d'autres comme utiles pour la sécurité alimentaire, ne peuvent être exclues. Cela peut amener certains gouvernements nationaux à refuser l'accès aux ressources des peuples autochtones sans leur consentement.

Les plantes médicinales sont un autre problème potentiel découlant d'un élargissement à « toutes les RPGAA », avec des implications considérables et évidentes pour les connaissances traditionnelles. Les obligations du Traité pourraient servir de

20. Voir <http://www.crowwildrelatives.org>

21. Hunter D & V Heywood (2011) Crop wild relatives: A manual of in situ conservation. Earthscan.

22. L'article 12.3a du traité prévoit ce qui suit : « L'accès est accordé lorsqu'il a pour seule fin la conservation et l'utilisation pour la recherche, la sélection et la formation pour l'alimentation et l'agriculture, à condition qu'il ne soit pas destiné à des utilisations chimiques ou pharmaceutiques, ni à d'autres utilisations industrielles non alimentaires et non fourragères. Dans le cas des plantes cultivées à usages multiples (alimentaires et non alimentaires), leur inclusion dans le Système multilatéral et l'applicabilité du régime d'accès facilité dépend de leur importance pour la sécurité alimentaire ».

justification à de graves injustices dans le domaine de la phytothérapie, notamment dans le cadre d'une Annexe élargie. Si une plante a des usages alimentaires mais est également utilisée en médecine – par exemple dans un cataplasme – comment doit-elle être traitée ?

Il est difficile de faire clairement la distinction entre l'accès d'une plante à des fins médicales ou alimentaires, en raison des liens qui existent entre santé et nutrition, et la diversité des approches dans les systèmes de médecine traditionnelle. Par exemple, le curcuma (*Curcuma longa*) est une plante largement utilisée dans la médecine ayurvédique et qui jouit d'une forte popularité dans les régimes alimentaires occidentaux. Ainsi, si le curcuma est inclus dans une Annexe élargie, les variétés d'Asie du Sud ayant des utilisations et des propriétés médicinales particulières seront-elles traitées de la même manière que les types cultivés à des fins alimentaires ?

On peut facilement trouver des exemples similaires avec d'autres plantes d'Asie, d'Afrique et d'Amérique latine. A quel moment un « extrait d'herbes aqueux » est-il considéré comme une boisson (thé) et quand est-il considéré comme un médicament ? La frontière entre les deux n'est pas claire et le Groupe de travail du Traité n'a pas encore discuté de ces questions.

Certaines cultures fourragères destinées aux animaux (et qui sont parfois source de nourriture pour l'homme) figurent déjà dans le SML, mais d'autres, telles que les arbres, notamment les acacias ou l'arganier (*Argania spinosa*), qui est une espèce multifonctionnelle, seraient nouvellement incluses.

Les plantes ornementales pourraient également être incluses dans « toutes les RPGAA ». Ce sous-groupe important sur le plan économique inclut de nombreuses plantes domestiquées relativement récemment et dont il existe souvent des populations sauvages et des espèces sauvages apparentées. Comme d'autres catégories de biodiversité agricole, les plantes ornementales ne peuvent pas être clairement séparées des plantes vivrières.

D'autres problèmes non résolus découlent de la manière dont le désaccord sur la signification de « toutes les RPGAA » interagira avec une éventuelle disposition de l'amendement qui permettrait aux Parties d'exclure certaines cultures de leur participation au système.

Tandis que la plupart des pays en développement souhaitent conserver une marge de manœuvre importante afin de pouvoir exempter du SML un certain nombre de plantes au moment de la ratification, les pays développés et l'industrie s'efforcent de limiter le nombre d'exemptions possibles à une poignée ou moins, voire une seule par pays.

Si les Parties ne bénéficient que d'une ou de quelques exemptions dans le cadre du SML, les pays devront prendre des décisions difficiles et les pays situés dans des points chauds de biodiversité seront relativement désavantagés. Il serait impossible de véritablement empêcher qu'une culture n'entre dans le système si le pays héberge de nombreuses espèces apparentées.

Par exemple, si l'Éthiopie souhaitait réserver ses espèces de *Coffea* et que les Parties ne pouvaient exempter qu'une ou quelques espèces, elle pourrait exempter *Coffea arabica*, mais elle ne pourrait pas conserver le germoplasme de dizaines d'autres espèces sauvages (cultivées) de *Coffea*. De même, un pays comme la Bolivie pourrait peut-être exempter une ou deux espèces de poivrons cultivés (*capsicum*), mais pas des dizaines d'autres poivrons sauvages et cultivés.

Recommandation : Retour à une liste et exclusions autorisées

Plutôt que d'élargir le SML à l'expression vague de « toutes les RPGAA », les Parties devraient réexaminer les avantages d'un projet d'amendement qui viendrait plutôt s'ajouter à la liste des cultures figurant à l'Annexe 1. L'approche actuelle reposant sur une liste est globalement claire et bien comprise, tandis que « toutes les RPGAA » est un concept vague et mal défini destiné à créer des malentendus et des désaccords, dont beaucoup prendront la forme de pressions exercées sur les pays riches en biodiversité pour inclure des matériels dans le SML, matériels qui, de leur point de vue, ne devraient pas être ajoutés au système.

Au minimum, si « toutes les RPGAA » n'est pas éliminé d'une nouvelle proposition d'amendement, l'expression devra être clairement définie. Les Parties devront examiner cette définition dans le contexte du nombre d'exclusions du SML que les Parties sont autorisées à déclarer lorsqu'elles ratifient un amendement proposé. Si « toutes les RPGAA » sont conservées, les pays devraient exiger le droit de déclarer des centaines, voire des milliers d'espèces exemptées du champ d'application du SML afin de protéger ne serait-ce que quelques cultures, si celles-ci ont de nombreuses espèces apparentées sauvages et cousins cultivés.

Qu'en est-il des ressources génétiques in situ ?

Une perception erronée courante à propos du Traité est qu'il ne s'applique qu'aux familles d'espèces in situ. En fait, le Traité s'applique également aux ressources génétiques *in situ* trouvées dans les champs des agriculteurs et dans l'environnement au sens large. Aux termes de l'article 11.2 du Traité, les ressources génétiques « *gérées et administrées par les Parties contractantes et [relevant] du domaine public* » sont incluses dans le Traité et font donc partie du système multilatéral, à condition qu'il s'agisse d'espèces inscrites à l'Annexe 1.

Alors que les pays du Nord insistent maintenant pour que l'Annexe 1 soit élargie à « toutes les RPGAA » par voie d'amendement, si cet amendement entre en vigueur, une nouvelle série colossale de ressources génétiques pourrait faire partie du Système SML.

Cet élargissement spectaculaire de l'applicabilité in situ du système d'« accès facilité » du Traité s'appliquerait dans les zones où les RPGAA sont « *gérées et administrées par les Parties contractantes et relèvent du domaine public* ». Si l'on venait à l'interpréter naïvement, cette phrase pourrait

être vue comme protégeant les petits agriculteurs et les PACL contre l'expropriation de leurs ressources génétiques, étant donné que les petits agriculteurs et les PACL pourraient probablement garder le contrôle de leurs propres semences. Sans que cela puisse être justifié, les entreprises sont protégées contre l'obligation de partager leurs semences par l'exclusion de matériels ne relevant pas du « domaine public ».

La vision idyllique et erronée des petits exploitants agricoles et des PACL disposant de droits d'accès et d'utilisation des ressources bien établis semble particulièrement séduire les négociateurs du Nord issus de pays densément peuplés et dotés de systèmes de titres de propriété bien développés et peut-être relativement peu de petits exploitants et encore moins de propriétaires autochtones et de travailleurs indépendants.

Mais la réalité dans une grande partie du monde est qu'il existe de nombreux petits exploitants agricoles et PACL qui exploitent des terres pour lesquelles ils ne disposent pas de titre légal clair, et qui gèrent des ressources génétiques qu'ils ne contrôlent pas légalement sans équivoque. Ces communautés, qui incluent souvent des populations pauvres et marginalisées et qui sont depuis toujours victimes de discrimination, n'ont peut-être jamais obtenu de titre de propriété ou ont été déplacées de leurs terres par leur exploitation. Anachroniquement, d'autres agriculteurs restent presque des pupilles de l'État, des terres exploitées leur étant réservées par les gouvernements centraux mais sans concession de titre de propriété ni de droits sur l'accès et l'utilisation des ressources.

Par exemple, le Pérou est un pays extrêmement important pour la biodiversité relative de ses cultures et espèces sauvages. Le pays a fait de grands progrès dans la reconnaissance des droits des peuples autochtones, mais on estime qu'il reste encore environ 20 millions d'hectares de terres appartenant aux peuples autochtones qui ne sont pas associés à des titres de propriété en bonne et due forme²³ ; une

23. RRI (Rights and Resources Initiative) (2015) *Who owns the world's land? A global baseline of formally recognized indigenous and community land rights*. http://rightsandresources.org/wp-content/uploads/GlobalBaseline_complete_web.pdf

Situations dans lesquelles les petits agriculteurs et les PACL n'ont pas le contrôle de leurs terres et de leurs RPGAA

Type	Exemple	Impact Possible
Parcs et autres espaces de conservation	Les parcs et autres espaces de gestion de la conservation par l'État déplacent souvent les PACL ou limitent leurs droits sur les ressources génétiques agricoles.	Cette catégorie inclut les plantes utiles appartenant aux populations désormais déplacées ; les populations de plantes sauvages historiquement utilisées et gérées par les PACL qui ont été déposées. Les PACL peuvent utiliser les ressources génétiques agricoles dans les parcs sans toutefois bénéficier de droits sur ces ressources.
Terres « désignées » et autres terres sur lesquelles les PACL peuvent avoir des droits limités	Dans de nombreux pays, les PACL ont accès à des terres désignées et peuvent les utiliser, mais ne disposent pas de tous les droits de propriété sur ces terres et sur les ressources génétiques.	Les ressources génétiques agricoles présentes sur ces terres peuvent être contrôlées par les États et, par conséquent, les cultures et les espèces sauvages apparentées qui s'y trouvent doivent être intégrées au SML sans le consentement des PACL.
Lenteur des progrès dans le titrage des terres	Au Pérou, malgré les progrès réalisés au cours des dernières décennies, « selon les estimations, il faudrait encore reconnaître officiellement 20 [millions d'hectares de terres] » (RRI 2015) ²⁴ .	Sans titre, la terre peut être contrôlée par l'État. Au Pérou, les terres sans titre des PACL abritent des variétés et des espèces sauvages apparentées de nombreuses cultures de légumes, fruits et autres d'une importance cruciale à l'échelle mondiale, issues d'un large éventail d'écosystèmes.
Les communautés locales ne se voient jamais accorder de titres	Conformément à la Constitution colombienne de 1991, les terres afro-colombiennes devaient être titrées, mais des études récentes ont conclu que « environ 2 % seulement des terres détenues en vertu du régime coutumier par les communautés afro-descendantes ont été officiellement titrées » (RRI 2015).	Cette catégorie inclut une grande partie de la région du Choco sur la côte pacifique colombienne, dotée d'une agrobiodiversité autochtone, notamment <i>Annona</i> , <i>Passiflora</i> , <i>Borojoa</i> , des espèces de solanacées et autres. Avec 7,4 millions d'hectares, le Choco colombien est presque deux fois plus grand que les Pays-Bas et 2,5 fois plus grand que la Belgique.
Zones d'utilisation coutumière	« [U]ne décision de la Cour constitutionnelle indonésienne de mai 2013 a invalidé la Loi forestière 41 qui revendiquait la propriété des forêts coutumières par le gouvernement » (RRI 2015). La décision, si elle est appliquée, pourrait affecter le régime foncier de plus de 22 % du territoire indonésien, soit environ 42 millions d'hectares, une superficie à peu près égale à celle de la Californie et supérieure à celle de l'Allemagne et des Pays-Bas réunis.	Bien que l'Indonésie s'achemine vers une reconnaissance juridique plus complète des droits des PACL, ce n'est pas encore une réalité. On trouve de nombreuses ESAPC en Indonésie, notamment des espèces apparentées à la canne à sucre, à la banane, au riz, à la noix de coco, à la mangue, à l'igname (<i>Dioscorea</i>) et à d'autres cultures.

24. Ibid.

superficie presque cinq fois plus grande que la Suisse (4,13 millions d'hectares).

Bien que ces terres sans titre et leurs ressources appartiennent à juste titre à des peuples autochtones, qui sont très souvent des agriculteurs, ces derniers n'exercent aucun contrôle formel et bon nombre de leurs activités sont gérées par l'État. Dans ces territoires, l'État gère les écoles, revendique le contrôle de l'armée, autorise et gère l'exploitation des ressources minérales et autres, réglemente les déplacements et nombre d'autres activités.

Au Pérou et dans d'autres pays confrontés à des situations similaires, la présence significative de l'État sur des terres sans titre, aujourd'hui ou à l'avenir, pourrait-elle être interprétée comme signifiant que les ressources génétiques des petits agriculteurs et des PACL sont « gérées et contrôlées » par « l'État », à savoir le gouvernement central ?

Au Brésil, de fortes inquiétudes concernant les efforts visant à délimiter et titrer les terres des peuples autochtones ont récemment fait surface. Bon nombre de ces peuples sont des agriculteurs qualifiés et disposent sans aucun doute de connaissances poussées sur les ESAPC, mais ils se retrouvent souvent en conflit violent avec un système agricole industrialisé dont les intérêts sont beaucoup plus agressivement représentés par l'État. Le Brésil est bien connu pour les mesures zélées que l'État prend pour protéger sa souveraineté et maintenir le contrôle du gouvernement sur les terres et les ressources génétiques isolées où vivent nombre de ses peuples autochtones. Pourtant, les peuples qui vivent dans ces zones ne disposent souvent pas de la reconnaissance légale de leurs droits sur leurs terres et leurs ressources, alors même que l'État revendique fermement son contrôle et, dans de nombreux cas, n'agit pas pour restreindre l'accès de ces terres aux intrus.

En résumé, un élargissement sans réserve du SML à « toutes les RPGAA », y compris aux

ressources génétiques in situ, constitue une menace manifeste pour les droits des petits exploitants agricoles et des PACL.

Les pays en développement souhaitent généralement un élargissement de l'Annexe 1 qui n'inclut que les ressources génétiques dans les collections *ex situ*, et certains pays développés semblent disposés à accepter cette limitation. Cependant, un autre groupe de pays développés, notamment certains pays d'Europe et d'Amérique du Nord, continue d'insister pour que « toutes les RPGAA » soient incluses, y compris les ressources *in situ*, en dépit des implications alarmantes pour les PACL.

Recommandation : Exclure les ressources génétiques in situ de l'Annexe révisée

Les ressources génétiques in situ doivent être expressément exclues de l'Annexe 1 amendée. Ceci devrait être une limite infranchissable pour le Sud, les petits exploitants agricoles et les PACL. Le Sud a l'obligation de protéger les droits de l'homme et les intérêts de ses citoyens. Il est particulièrement nécessaire de protéger les communautés défavorisées qui pourraient être les plus touchées par un élargissement du SML à « toutes les RPGAA », y compris aux RPG in situ. Cette limite peut être apportée dans le libellé de la proposition d'amendement elle-même, qui devrait indiquer explicitement que l'Annexe révisée s'applique uniquement aux ressources génétiques des collections *ex situ*.

Il est difficile de savoir dans quelle mesure les pays du Nord seront déterminés à insister pour inclure les ressources génétiques in situ. Ils pourraient tenter d'utiliser cette question comme élément de négociation. Le Sud ne devra pas céder sur cet enjeu. Etablir que toute proposition d'amendement ne s'appliquera qu'aux ressources *ex situ* devrait être une des premières priorités des discussions. La question devra être rapidement abandonnée, et le Sud ne faire aucune concession.



Pas de retour en arrière : Les risques des amendements pour les pays en développement

Pour résumer les discussions précédentes, la double approche adoptée par le Groupe de travail visant à modifier le Traité donne lieu à une situation très risquée pour les petits exploitants agricoles, les PAEL en particulier et les pays en développement en général. Dans le cadre du plan du Groupe de travail, en novembre 2019, l'Organe directeur espère adopter simultanément un ATM révisé établissant le système de souscription et un amendement au Traité afin d'élargir l'Annexe 1. Le nouvel ATM et le système de souscription pourront alors être utilisés, tandis que l'amendement devra être ratifié par les deux tiers des Parties pour entrer en vigueur.

Cependant, le plan actuel prévoit que l'amendement entrera en vigueur avant que les paiements complets ne soient versés au FBA, en raison de la séquence d'événements décrite dans le plan confus du Comité de financement. Ceci est contraire à la position adoptée de longue date par les

pays du Sud. Dans un tel scénario, les pays en développement qui ratifient risquent de renoncer à leur influence sans pour autant gagner au change.

À l'heure actuelle, il est prévu que l'Organe directeur, à sa réunion de 2025, examinera les progrès accomplis eu égard à la fois aux ratifications nécessaires à l'entrée en vigueur des amendements et aux paiements au titre du partage des avantages. Comme discuté précédemment, la seule mesure financière actuellement en discussion est le « jalon » proposé par le Comité financier : 40 % d'un total non défini devant être versé annuellement au FBA.

Si l'amendement proposé n'est pas entré en vigueur ou ne s'en approche pas d'ici à la fin de 2025, les pays du Nord souhaitent que le système revienne à un état similaire à l'état actuel, avec une option de « partage volontaire des avantages » (actuel article 6.8) qui réapparaît dans l'ATM. Le sort de l'amendement dépendra à son tour des décisions futures. Même s'il est tentant de penser que d'ici six ans, le Sud serait en mesure de retirer l'amendement de l'examen si l'ATM décidait de permettre le partage volontaire des avantages, une telle hypothèse pourrait être extrêmement hasardeuse.

Dans le scénario cauchemardesque où le système de souscription échouerait en cas de succès de l'amendement, le retrait du traité ne serait que peu efficace car, dans la pratique, il serait très difficile, voire impossible, de retirer des matériels déjà partagé dans le SML, même lorsqu'une partie quitte le Traité.

Recommandation : Instituer une garantie obligatoire de revenu pour le FBA d'au moins 50 millions de dollars par an

Au cours des négociations récentes, la position du Sud sur le partage des avantages s'est considérablement affaiblie, tandis que l'insistance du Nord sur la question de l'élargissement de l'Annexe 1 à « toutes les RPGAA » a progressé. Dans le projet de texte, il est prévu qu'un élargissement de l'Annexe entrerait en vigueur vers 2025 sans qu'une obligation correspondante de partage des avantages imposée aux pays développés et aux utilisateurs ne prenne effet.

Alors que l'élargissement du champ d'application du SML par amendement serait juridiquement contraignant, pour le partage des avantages, la mesure est le « jalon » du Comité financier de 40 % d'un chiffre indéfini, qui pourrait être inférieur à 400 000 USD par an. Pourtant, rien ne garantit que même cette somme dérisoire se concrétise.

Pour que l'amendement entre en vigueur, le Sud a besoin d'une garantie obligatoire de revenus pour le FPA d'au moins 50 millions de dollars par an. Cette garantie devrait obliger les gouvernements fortunés à intervenir et à combler le vide si l'industrie ne paye pas. En l'absence d'une telle garantie, l'OD ne devrait pas ouvrir un amendement à la ratification.

La position initiale du Sud dans la négociation, à savoir que le partage des avantages doit se matérialiser à des niveaux acceptables **avant** l'élargissement du SML, est toujours valide. Toutefois, le texte n'articule pas suffisamment cette question et ne propose pas de moyens de le réaliser, et risque de disparaître.

Un monstre dans le placard : Informations de séquence numérique

La question des Informations de séquence numérique (ISD) dans le Traité sera traitée plus en détail dans un document séparé qui sera publié par le Centre africain pour la biodiversité et le Réseau tiers monde. Veuillez vous référer à cette publication pour une discussion plus approfondie.

À l'instar d'autres accords d'accès et de partage des avantages ayant une certaine ancienneté, l'ATM d'origine du Traité a été élaboré à une époque antérieure à la prise de conscience générale de la valeur et de l'importance des ISN dans la phytosélection. La question, et ses implications pour le partage des avantages, a été soulevée pour la première fois dans le contexte du Traité par le Secrétaire exécutif à Oman en 2013. Depuis lors, des discussions parallèles sur les ISN ont commencé à se tenir dans les négociations dans le cadre de la CDB et au sein de l'Organisation mondiale de la santé. L'Organe directeur du Traité examinera également un point de l'ordre du jour sur les ISD à Rome en 2019.

Le mandat du Groupe de travail a également consisté à examiner les ramifications des ISD pour l'ATM révisé. D'une certaine manière, le Groupe de travail se retrouve dans une situation délicate dont il n'est pas à l'origine, étant parvenu à cette question avant la disponibilité de résultats utilisables émanant de la discussion sur les ISD dans le cadre de la CDB, qui pourraient fournir des orientations au TIRPGAA et à d'autres accords.

Les quelques discussions brèves et exploratoires que le Groupe de travail a tenues sur l'ISD ont abouti à un accord de principe important : le paiement des ISD peut être reflété dans un taux de souscription. Pour l'option d'accès unique, aucun accord similaire n'existe, et la grande difficulté d'intégrer des dispositions relatives aux ISD dans l'option d'accès unique est une autre raison majeure pour laquelle cette option devrait être supprimée.

Mais sous cette simple entente se dissimule une pléthore de questions pratiques sur la manière dont les ISD seront traitées dans un ATM révisé. Ces questions doivent être traitées dans le texte même de l'ATM, puisqu'il s'agit d'un document contraignant pour les utilisateurs (entreprises et autres). Voici certaines de ces questions :

- Les adhérents peuvent-ils séquencer des semences ? Si oui, peuvent-ils traiter ces ISD comme des informations confidentielles ? Si l'accèsion reste disponible dans le SML, comment sa séquence pourrait-elle être confidentielle ?
- Toutes les séquences et autres ISD générées à partir de matériel SML ne doivent-elles pas faire partie du SML et être intégrées à la base de données du Traité ou à une autre base de données du SML ? Les adhérents qui séquencent des matériels SML devraient-ils être obligés de les déposer dans la base de données du Traité ?
- Et eu égard à ces bases de données, quelles devraient en être les modalités d'accès ? Puisque le matériel génétique peut être créé à partir de séquences et que les séquences elles-mêmes peuvent être utilisées à bon escient, les obligations relatives à l'accès aux séquences ne doivent-elles pas être similaires à celles de l'ATM ? Si tel n'est pas le cas et que les entreprises peuvent accéder aux ISD du SML sans partager les avantages, cela découragera dans une large mesure les adhésions.
- Un adhérent devrait-il être autorisé à conserver des séquences en cas de résiliation de sa souscription, ou les séquences doivent-elles être « renvoyées » ? Que doit-il se passer si un adhérent profite de séquences après résiliation ? Etant donné que les revenus des ISD peut ne pas provenir des ventes de semences, comment les revenus des ISD doivent-ils être comptabilisés dans le taux du système ?
- Que se passe-t-il si un adhérent intègre les ISD du SML dans des systèmes d'intelligence artificielle ou dans d'autres recueils de données utilisées pour la sélection et la reproduction de nouvelles variétés, ou pour soutenir la tendance croissante à la production d'aliments dans des bioréacteurs industriels ? Comment

est-il possible de s'assurer que les avantages de telles bases de données et utilisations sont partagés ? Que devrait-il advenir des ISD dans de tels outils à la résiliation de la souscription ? Les outils devront-ils être retirés du marché ?

- Un adhérent ne peut pas partager librement les semences du SML avec d'autres, par conséquent, un adhérent devrait-il être libre de partager des ISD potentiellement précieuses du SML avec des non-adhérents ?
- Dans le passé, les variétés ont acquis la filiation au SML par le biais de la phytosélection traditionnelle, mais si un adhérent incorpore un gène important du SML, ou une variante du gène, dans une autre variété via les ISD et l'édition génomique, comment les règles s'appliquent-elles ?
- Qu'est-ce qui empêche une entité qui ne vend pas de semences de souscrire et de demander de grandes quantités de semences du SML, puis de placer des séquences de ces semences dans des bases de données en « accès libre » ou de fournir/vendre ces séquences à une entité privée ? Dans un tel cas, les ISD du SML pourraient être générées et utilisées commercialement sans aucun paiement de partage des avantages.

Ces questions n'ont pas été envisagées, et encore moins traitées par le Groupe de travail. En dépit de la volonté d'obtenir un accord lors de la réunion du Groupe de travail en octobre 2019, la question des ISD pourrait faire échouer les discussions de l'OD.

L'ATM, en tant qu'accord privé contraignant, doit préciser les réponses aux questions posées ci-dessus, sous peine de laisser le traitement des ISD à la discrétion des entreprises, qui n'agiront probablement pas dans l'intérêt général. Malheureusement, le processus d'intégration des dispositions relatives aux ISD dans l'ATM a à peine commencé et il est difficile de prévoir comment cela sera possible dans le temps imparti.

Recommandation : Traiter les questions complexes liées aux ISD avant l'adoption de l'ATM révisé

L'Organe directeur est confronté à une multitude de problèmes complexes. Parmi

ceux-ci, la question des ISD est la plus délicate et, en raison de la complexité de leur intégration dans l'ATM, il semblerait que la question des ISD soit celle qui aura la plus faible probabilité d'être résolue. De toute évidence, étant donné l'importance croissante des ISD, il serait insensé d'adopter un ATM qui ne réglerait pas complètement le problème.

Une inconnue majeure est la manière dont la discussion du Traité sur les ISD dans le cadre d'un point distinct de l'ordre du jour sera renvoyée au Groupe de travail, en supposant que la discussion sur les ISD avance

suffisamment rapidement pour que cela se produise.

Il est difficile de ne pas conclure que la meilleure solution pratique pour le Traité sera de différer l'adoption de l'ATM (et de l'amendement proposé) et de se concentrer sur le traitement de la question des ISD au cours du prochain exercice biennal, en particulier quand les orientations de la CDB seront disponibles, car la CDB a elle-même pris en compte cette question dans la perspective de la Conférence des Parties, qui devrait se tenir à Kunming (Chine) en octobre 2020.

Annexe 1

Questions supplémentaires sur les taux : Quels devraient être les taux de paiement ?

Plutôt que de parler de pourcentages non ancrés combinés à des lacunes en matière de traits génétiquement modifiés, il serait plus facile et plus transparent que le point de départ de l'élaboration du système de souscription repose sur un rendement annuel spécifique, par exemple 75 millions USD par an ; cela permettrait également plus de clarté et de prévisibilité. Dans ce cas, les Parties pourraient définir des taux et d'autres aspects du système en fonction de l'objectif et collaborer avec l'industrie pour assurer la participation et une répartition équitable de la charge entre des entreprises de tailles différentes, situées dans différentes régions.

Les exemples de systèmes multilatéraux d'accès et de partage des avantages qui fonctionnent bien sont presque inexistants. Il existe toutefois un précédent raisonnablement similaire qui informe le Traité eu égard aux taux.

Le cadre de PGP de l'OMS régit un système qui recueille les virus de la grippe humaine dotés d'un potentiel pandémique et les candidats vaccins contre la grippe caractérise les informations et les diffuse aux entreprises qui fabriquent des produits liés à la grippe, des grandes comme des petites entreprises du Nord et du Sud.

Au moment où le paiement du partage des avantages du cadre de PGP a été fixé en 2011, le chiffre de 28 millions de dollars équivalait à un peu moins de 1 % (0,93 %) du marché légèrement inférieur à 3 milliards de dollars US des vaccins antigrippaux. Les fonds versés chaque année vont principalement à un fonds d'urgence dédié aux pandémies de l'OMS et à des projets visant à renforcer les capacités des laboratoires de santé publique des pays en développement.

Depuis 2011, le marché mondial des produits antigrippaux a presque doublé. Le paiement annuel représente désormais environ 0,56 % des ventes mondiales de vaccins antigrippaux. Cependant, le montant des paiements doit être revu et révisé périodiquement, et un tel processus est actuellement en cours à l'OMS. Compte tenu du succès de l'industrie, ce montant pourrait bientôt augmenter.

Depuis le début des collectes en 2014, les entreprises ont versé plus de 178 millions USD au cadre de PGP.²⁵ Une partie de ces paiements (environ 45 millions de dollars au total) ont été effectués par des entreprises de diagnostic et produisant des antiviraux, plutôt que par des fabricants de vaccins. Une fois ces paiements déduits, le taux payé par les fabricants de vaccins représente 0,70 % des ventes en 2011, ou 0,42 % des ventes en 2018.

Ainsi, l'industrie du vaccin antigrippal, qui ne représente qu'un septième de la taille de l'industrie semencière, a versé 132 millions de dollars US dans le cadre de PGP depuis le début du partage des avantages en 2014. En comparaison, les entreprises semencières dont les ventes sont sept fois plus importantes n'ont presque rien versé au FPA du Traité en deux fois plus de temps. Notamment, les industries du vaccin, du diagnostic et du médicament prennent également d'importants engagements non monétaires, notamment en réservant une partie de leurs **produits** à l'OMS, en vue de leur utilisation en cas d'urgence.

Si l'on superposait de manière conservatrice ce cas du PGP pour les produits antigrippaux sur le contexte du TIRPAA et en mettant de côté la valeur supplémentaire substantielle du partage des avantages non monétaires dans le cadre de PGP, si des géants de l'industrie semencière comme

25. Pour de plus amples informations, voir : https://www.who.int/influenza/pip/partnership_contribution/en/

Monsanto et Syngenta versaient au FPA environ la même proportion des ventes de semences que des entreprises comme Sanofi, Glaxo et Novartis versent au cadre de PGP de l'OMS pour les vaccins antigrippaux, les chiffres du partage des avantages pour le FPA dans le cadre du Traité seraient les suivants :

Scénario	Calcul	Paiements annuels au FPA
Paievements sur toutes les ventes de semences	38 milliards de \$ x 0,70 % (2011) 38 milliards de \$ x 0,42 % (2018)	260 millions de \$ 159,6 millions de \$
Moins les caractères GM	20,9 milliards de \$ x 0,70 % 20,9 milliards de \$ x 0,42 %	146,4 millions de \$ 117 millions de \$
Moins les caractères GM et taux d'abonnement de 70 %	20,9 milliards de \$ x 0,70 % x 70 % 20,9 milliards de \$ x 0,42 % x 70 %	102,4 millions de \$ 61,5 millions de \$
Moins les caractères GM et taux d'abonnement de 40 %	20,9 milliards de \$ x 0,70 % x 40 % 20,9 milliards de \$ x 0,42 % x 40 %	58,5 millions de \$ 35,1 millions de \$

Il convient de noter que la part des ventes (0,42 %) actuellement versée par l'industrie des vaccins antigrippaux au cadre de PGP est soixante fois (60 x) supérieure à celle que l'industrie semencière propose de verser au FPA (0,01 % moins 30 %).

Bien qu'il existe évidemment des différences entre l'industrie semencière et l'industrie des vaccins, il existe également de nombreuses similitudes, par exemple entre le système de laboratoires de l'OMS (qui collecte, caractérise, stocke et distribue les virus) et le GCRAI (qui remplit des fonctions similaires pour les semences).

Et comme l'industrie de la santé, l'industrie semencière revendique ses investissements en recherche et développement. L'industrie semencière suggère que ces dépenses limitent sa capacité à verser le partage des avantages. Pourtant, si les dépenses consacrées à la recherche et au développement par les entreprises semencières et les entreprises biomédicales sont élevées par rapport à d'autres industries, d'après Agribusiness Intelligence, les investissements en R&D des entreprises du secteur biomédical dépassent généralement ceux des entreprises semencières.

En outre, dans le cadre de PGP, les fabricants de virus grippaux ont presque doublé leurs ventes, tout en contribuant simultanément à un système de partage des avantages multilatéral *des montants correspondant à un taux soixante à cent fois supérieur à ce que l'industrie semencière se déclare prête à verser au FPA.*



PO Box 29170, Melville 2109, South Africa
www.acbio.org.za