

POLICY BRIEF

Juillet 2020

CONSERVATION ET ÉQUITÉ DANS LE COMMERCE ET L'UTILISATION DES RESSOURCES BIOLOGIQUES ET GÉNÉTIQUES - QUELLE EST LA CONTRIBUTION DE L'APA ?

Accès et partage des avantages : cas de la mangue sauvage (*Irvingia* spp.) au Cameroun

Sarah Laird | Verina Ingram | Abdon Awono | Stella Asaha

Avec les contributions de Pancrace Ngono, Robert Nkuinkeu, André Marie Ndzie Ndzobo
Guy Christol Ekane Ekome, Romaric Tsafack et Dingha Annette Toyongha



Voices for BioJustice

Œuvrer pour une utilisation équitable et
durable de la biodiversité

INTRODUCTION

Ces dernières années, le champ d'application de l'accès aux ressources génétiques et du partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation (APA) a été élargi dans de nombreux pays pour inclure l'utilisation et le commerce des produits forestiers non ligneux (PFNL), également appelés ressources biologiques. Cela pose des questions, notamment : Comment l'APA peut-il avoir un impact sur le commerce et l'utilisation de ces produits au niveau local, sur la durabilité et l'équité dans la chaîne de valeur, voire sur l'éventail des parties prenantes locales ? Comment l'APA va-t-il s'intégrer dans le cadre juridique et politique existant pour ces produits ?

Le terme **biocommerce** désigne la collecte, la production, la transformation et la commercialisation des biens et des services issus des ressources biologiques et de la biodiversité, parfois selon des critères de durabilité environnementale, sociale et économique et généralement pour les secteurs des cosmétiques, des soins personnels, de l'alimentation, de l'herboristerie et d'autres secteurs qui dépendent de l'approvisionnement en matières premières en vrac.

Ce Policy brief se focalise sur l'un des PFNL les plus largement commercialisés et utilisés en Afrique Centrale et de l'Ouest : la mangue sauvage (*Irvingia spp.*). Le cas de la mangue sauvage illustre l'impact que l'APA pourrait avoir sur l'utilisation et le commerce de ce PFNL et bien d'autres dans la région, ainsi que la contribution potentielle de l'APA à la conservation et à l'équité, mais aussi les défis qu'il pourrait poser.

La Convention sur la diversité biologique, l'accès et le partage des avantages

En 1993, la Convention des Nations unies sur la diversité biologique (CDB) est entrée en vigueur afin de conserver la biodiversité et de rendre son utilisation plus équitable. Ses objectifs sont la conservation de la biodiversité, l'utilisation durable de ses composantes et le partage juste et équitable des avantages découlant de l'utilisation des ressources génétiques. La CDB a affirmé la souveraineté nationale sur les ressources génétiques, s'écartant de l'idée selon laquelle la biodiversité est le « patrimoine commun » de tous les peuples, et des pratiques passées selon lesquelles les ressources des pays à forte biodiversité étaient accessibles et utilisées sans obligation de consentement préalable en connaissance de cause ou de partage des avantages. La CDB a établi un cadre qui lie l'accès aux ressources génétiques à des fins de recherche ou commerciales au partage des avantages - appelé accès et partage des avantages (APA).

Le Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture (TIRPAA) de la FAO de 2004 fait également partie du régime mondial APA, en cherchant à reconnaître la contribution des agriculteurs à la diversité des cultures qui nourrissent le monde ; en établissant un système mondial pour fournir aux agriculteurs, aux obtenteurs et aux scientifiques un accès au matériel phytogénétique ; et en veillant à ce que les bénéficiaires partagent avec les pays d'origine les avantages qu'ils tirent de l'utilisation de ce matériel génétique.

Après près d'une décennie de négociations, les concepts de l'APA ont été précisés dans le Protocole de Nagoya de 2014 sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation. En tant qu'accord complémentaire à la CDB, le Protocole de Nagoya fournit un cadre juridique pour la mise en œuvre du partage juste et équitable des avantages découlant de l'utilisation des ressources génétiques.

Le Cameroun est signataire de la CDB (1995), du TIRPAA (2017) et du Protocole de Nagoya (2017) ; il a élaboré une stratégie nationale APA en 2012 et mis en place à ce propos des procédures administratives, qui se trouvent dans le Centre d'échange de la CDB. Depuis 2018, un projet de loi en matière d'APA et son décret d'application sont en cours d'élaboration. En 2010, les pays membres de la Commission des forêts d'Afrique centrale (COMIFAC) ont élaboré et adopté une stratégie APA sous-régionale. Cette stratégie fournit des orientations aux pays membres pour l'élaboration de leur cadre national APA.

Vastes marchés locaux, régionaux et internationaux

La mangue sauvage est l'un des PFNL les plus largement commercialisés dans la région, tant au niveau national qu'entre le Cameroun et les pays voisins, tels que le Nigeria, le Gabon, la République centrafricaine et la Guinée équatoriale. Entre 2007 et 2010, le **commerce national** au Cameroun employait 5 190 personnes et était évalué à 9,43 millions de dollars US. La valeur du **commerce régional** a été estimée à 6,3 millions de dollars US en 2007, avec 3 425 tonnes échangées par an entre 2007 et 2010. Les données sur les **marchés mondiaux** de la mangue sauvage sont peu documentées, bien que les volumes soient estimés comme étant bien inférieurs au commerce régional, et que des centaines de tonnes n'aient été officiellement enregistrées que de temps en temps au cours de la dernière décennie. Les marchés mondiaux se caractérisent par deux utilisations différentes :

- Depuis au moins les années 1990, le **commerce des amandes de mangue sauvage utilisées dans les aliments traditionnels par la diaspora africaine** en Europe et aux États-Unis.
- Un commerce mondial plus récent et de volume inférieur dans lequel la mangue sauvage transformée est connue sous le nom de *mangue africaine*, *ogbono*, *arbre à pain et noix dika*, et vendue sur les **marchés en ligne des nutraceutiques et des médicaments à base des plantes**. Les pays engagés dans ce commerce sont notamment les États-Unis, l'Inde, l'Allemagne, le Royaume-Uni, la France, la Chine et la Russie. De nouvelles dispositions législatives et réglementaires en matière d'APA pourraient s'appliquer à ces utilisations.

La recherche sur les utilisations commerciales des amandes de mangue sauvage a entre autres permis de mettre au point du vin ; de l'huile de cuisson et de la margarine ; du parfum ; du savon et de la gomme ; des médicaments pour soigner l'obésité, le diabète, la perte de poids, la diarrhée, la douleur, baisser le taux de cholestérol ; elles sont également utilisées comme antimicrobiens, aliments diététiques en raison de leur teneur élevée en fibres et en acides gras ; elles permettent de lutter contre les parasites ; elles interviennent aussi comme agent liant dans la formulation des comprimés.

Éventail d'avantages existants découlant de l'utilisation actuelle et du commerce

Les avantages que les nouvelles politiques et lois visent à garantir doivent être considérés parallèlement aux avantages actuellement générés par les systèmes existants. La mangue sauvage est consommée pour la subsistance, elle occupe une place importante dans la cuisine traditionnelle et constitue une source de revenus au même titre que les autres PFNL et les cultures agricoles. Ces bénéfices reviennent en grande partie aux femmes, qui dominent la chaîne de valeur à tous les stades. Dans certaines zones rurales, la mangue sauvage est la principale source de revenus des ménages. Dans la chaîne de valeur, les commerçants, les transformateurs et les exportateurs semblent réaliser des bénéfices plus élevés, bien qu'ils prennent souvent plus de risques et qu'ils soient plus dépendants du commerce que les collecteurs.

Cadres juridiques et politiques existants

Les cadres juridiques et politiques relatifs à l'utilisation et au commerce des ressources génétiques et biologiques en Afrique centrale et de l'Ouest combinent différents types de réglementations. Généralement, l'utilisation des PFNL et des ressources biologiques est destinée à la subsistance ou au commerce local. Ces centaines d'espèces sont réglementées de facto par des règles coutumières relatives au régime foncier, aux droits sur les ressources et aux marchés. Lorsque la valeur monétaire de ces espèces augmente, avec un commerce intensif au triple plan national, régional et mondial, comme c'est le cas pour la mangue sauvage, une couche supplémentaire de systèmes réglementaires de gouvernance émerge, qui comprend des lois sur la forêt et l'environnement, des droits fonciers et des droits sur les ressources, la réglementation et les politiques fiscales et phytosanitaires. Des lois différentes peuvent réglementer une ressource, et se chevaucher, ce qui rend la mise en œuvre confuse et les responsabilités institutionnelles y relatives floues. Le tableau 1 donne un aperçu du cadre complexe dans lequel les PFNL sont régis au Cameroun, avec un accent particulier sur la mangue sauvage.



Dingha Claudette dans une pépinière de manguiers sauvages.

Crédit : Stella Asaha

Tableau 1. Résumé des cadres juridiques et coutumiers régissant les PFNL au Cameroun – avec un accent particulier sur la mangue sauvage

Catégorie	Règlementation	Détails	Efficacité dans la pratique
Institutions	Décret N°2005/099 du 6 avril 2005	Cinq directions du Ministère des Forêts et de la Faune sont concernées par les PFNL : la Direction des Forêts (DF), la Direction de la Promotion et de la Transformation des produits forestiers (DPP), la Brigade Nationale (BN) des Opérations de contrôle, le Service chargé de la décentralisation (SD) et l'Agence nationale d'appui au développement forestier (ANAFOR).	Cette expansion des organes institutionnels entraîne non seulement un chevauchement, un flou encore plus grand en ce qui concerne les mandats institutionnels, mais aussi de l'inefficacité et de la confusion.
	Institutions prévues par le projet de loi APA 2018	Le ministère de l'Environnement et de la protection de la nature et du développement durable abrite les points focaux de la CDB et de l'APA. Le projet de loi désigne ce ministère comme l'autorité nationale compétente (ANC) en matière d'APA. Un comité national d'APA, créé en 2013, a travaillé à l'élaboration d'une réglementation en matière d'APA et s'est associé à la COMIFAC dans le cadre des approches régionales.	L'ANC supervisera l'octroi des permis d'accès, y compris l'élaboration et la supervision des procédures de CPCC et de CCCA. Le comité APA va se charger de conseiller l'ANC. Le point focal national (PFN) APA va quant à lui s'acquitter des tâches prévues à l'article 13 du Protocole de Nagoya et coordonner les activités en matière d'APA.
	Au niveau régional	Le traité régional de la COMIFAC (Commission des forêts d'Afrique centrale) vise à améliorer et à harmoniser les politiques forestières des 10 États membres de la Commission. Les PFNL sont une priorité de la COMIFAC. En plus de soutenir les projets de PFNL, la COMIFAC a élaboré des directives sous-régionales sur les PFNL en partenariat avec l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). La COMIFAC a également élaboré une stratégie régionale APA.	Le niveau régional a recherché l'harmonisation mais a également ajouté une couche de complexité institutionnelle dans la mesure où les lois et les définitions des espèces prioritaires, la réglementation du commerce, les droits coutumiers ne sont pas encore synchronisés.
Régime foncier	Ordonnance n° 74.1 fixant le régime foncier de 1974	Les droits de propriété qui sous-tendent la gestion sont déterminés par le cadre juridique du régime foncier.	Les obstacles à la mise en œuvre résultent du fait que la gouvernance des PFNL comme la mangue sauvage est régie par la loi sur les forêts, alors que les droits de propriété sont déterminés par le cadre du régime foncier et les lois coutumières, qui ne sont pas en harmonie les unes avec les autres.

Catégorie	Règlementation	Détails	Efficacité dans la pratique
Taxation	<p>Décret N° 95/531/PM 1995</p> <p>Loi de finances N°2002/003 du 19 avril 2002</p> <p>Décret N° 96/642/PM du 17 Septembre 1996</p>	<p>Les PFS sont régis par un permis d'exploitation délivré par le gouvernement, qui fixe des quotas et des zones d'exploitation octroyés par une décision du ministre en charge des forêts (article 26, paragraphe 1), en application de la loi de 1994 sur les forêts et la faune.</p> <p>Des permis d'exploitation, des autorisations d'exportation et des lettres de transport sont nécessaires pour faire le commerce des PFNL et sont d'une complexité prohibitive, bureaucratiques et coûteux pour les producteurs et les commerçants locaux. Ces difficultés font que de nombreux producteurs et commerçants renoncent à des permis et opèrent illégalement, ce qui signifie qu'ils sont par conséquent plus exposés aux pratiques de corruption des fonctionnaires.</p> <p>Les PFNL sont taxés en vertu de la loi de finances, qui fixe une taxe de régénération de 10 FCFA/kg de produits forestiers, sur la base d'un quota annuel approuvé. La loi n° 2002/003 fixe sur une base annuelle les taux des différentes taxes applicables aux activités forestières et, en collaboration avec le ministère des Finances, le ministre en charge des forêts négocie les conditions du partage des avantages. Le décret 96/642 fixe l'assiette et les modalités de recouvrement des redevances et des taxes, surtaxes et prix de vente des produits forestiers.</p>	<p>Les quantités récoltées ne sont pas évaluées sur la base d'inventaires déterminant la durabilité, sauf pour <i>Prunus africana</i>, et on ne sait pas très bien comment les PFNL (ou bois d'œuvre) domestiqués cultivés dans les jachères ou les agroforêts sont catégorisés.</p> <p>La loi de finances n'est pas coordonnée avec d'autres lois. Les recettes provenant des permis ne sont pas affectées spécifiquement à la protection ou à la régénération des PFNL, mais au Trésor public.</p> <p>La taxe de régénération qui ne répond pas aux besoins économiques, environnementaux ou sociaux identifiés, est considérée comme arbitraire ; elle n'est pas réinvestie dans la régénération et n'est pas non plus différenciée par catégorie de produits.</p> <p>Les taxes ne portent ni sur les revenus sectoriels, ni sur les niveaux de commercialisation des produits, encore moins sur les menaces qui pèsent sur la conservation des espèces. Les utilisations commerciales industrielles sont taxées au même taux que le commerce local à petite échelle, tout doit être payé à l'avance, ce qui entraîne une revente commune des lettres de transport malgré les frais (les lettres de transport obtenues frauduleusement se vendent à près de 500 % du prix officiel des documents légaux).</p>
Corruption		<p>Les PFNL largement commercialisés comme la mangue sauvage, <i>Prunus Africana</i>, <i>Cola spp.</i>, <i>Ricinodendron heudelotii</i> et <i>Gnetum spp.</i> sont régulièrement l'objet de corruption par des fonctionnaires aux postes de contrôle routiers et sur les marchés. Étant donné que la plupart des commerçants ne sont pas au fait des exigences légales, ces agents demandent souvent des pots-de-vin ou pratiquent une « taxation informelle ».</p>	<p>Concernant la mangue sauvage, la corruption est très répandue aux postes de contrôle routier ; les pots-de-vin versés aux agents de police, aux gardes forestiers, aux douaniers, aux agents communaux, aux agents commerciaux et aux agents de quarantaine représentent 24 % de la totalité des frais. Dans un échantillon de commerçants de PFNL en 2012, 30 % ont déclaré avoir une autorisation, 41 % un permis et 66 % utiliser une lettre de transport pour faire face ces agents. Peu de commerçants minimisent le risque de saisie en se procurant un certificat d'origine, qui coûte 10 FCFA/kg de produit auprès de la Délégation départementale des Forêts et de la Faune. Les permis sont souvent difficiles à obtenir et la plupart des commerçants ne savent pas, ou ne perçoivent pas l'avantage qu'il y a à en avoir.</p>
Certificat phytosanitaire		<p>Obtenu auprès du ministère de l'Agriculture à des fins d'exportation</p>	<p>Non spécifié pour les PFNL cultivés. Demandé à des fins d'exportation, et sert souvent de principale procédure d'autorisation pour les échantillons de ressources génétiques et biologiques.</p>

Catégorie	Règlementation	Détails	Efficacité dans la pratique
Droit coutumier		<p>Plusieurs centaines d'espèces de plantes et d'animaux sont récoltées à des fins de subsistance, et on estime à une centaine le nombre d'espèces commercialisées localement. La plupart de ces espèces sont régies par des lois coutumières sur le régime foncier et les droits sur les ressources. Certaines règles coutumières présentent des caractéristiques similaires, qui sont acceptées, interprétées et appliquées par la communauté et les dirigeants locaux.</p> <p>Elles ne sont généralement pas reconnues par l'État, sauf si elles sont inscrites dans les plans de gestion des forêts communautaires ou communales.</p> <p>Les lois coutumières relatives à la mangue sauvage comprennent l'interdiction d'abattre les arbres afin d'en récolter les fruits (au lieu de les ramasser par terre en forêt).</p>	<p>Une fois que les espèces ont une valeur monétaire élevée et font l'objet d'un commerce national, régional et mondial important – comme c'est le cas de la mangue de sauvages – une couche supplémentaire de systèmes de gouvernance réglementaires est mise en place, mais ceux-ci sont souvent déroutants et incohérents.</p> <p>Les arbres qui se trouvent sur les propriétés des familles et des communautés sont généralement considérés comme appartenant à celles-ci si elles en prennent soin, mais comme la propriété de l'État dans le cas contraire. Par conséquent, dans certaines régions, les gens défrichent autour des arbres de la forêt pour réclamer des droits d'exploitation.</p> <p>Les communautés vivant dans zones reculées semblent avoir des systèmes coutumiers plus solides que celles situées près des zones urbaines. Les dangers de l'accapement des ressources par l'élite en vertu du droit coutumier subsistent dans de nombreuses communautés, les chefs et les conseils des notables ne consultant ni ne partageant équitablement les bénéfices avec des communautés au sens large.</p>
Accès et partage des avantages	<p>Stratégie nationale du Cameroun en matière d'APA (2013)</p> <p>Projet de loi APA (2018)</p>	<p>La stratégie a été élaborée avec des représentants de différents ministères et institutions, ainsi que ceux de la société civile. Des réglementations provisoires ont permis de négocier l'élaboration d'accords en matière d'APA entre les entreprises et les parties prenantes.</p> <p>Les procédures administratives relatives à l'accès ont été déposées auprès du mécanisme d'échange de la CDB, avec le point focal APA comme contact. Un projet de loi en matière d'APA élaboré en 2018, un décret d'application, un modèle de permis APA, un modèle de procédure de CPCC et un modèle de CCCA sont en cours d'examen au sein du gouvernement.</p>	<p>Le nouveau projet de loi développera les aspects de l'APA qui ne sont pas encore traités dans la loi, notamment les procédures de CPCC et de CCCA. Le champ d'application du projet de loi est large. Toutefois, la manière dont cette réglementation s'articulera avec les lois existantes sur l'utilisation et le commerce des PFNL demeure floue.</p>
	COMIFAC	<p>Elle a élaboré une stratégie des pays de l'espace COMIFAC relative à l'accès aux ressources biologiques/génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation. Élaboration de procédures administratives, renforcement des capacités de mise en œuvre, consultations des parties prenantes et cadres institutionnels pour la mise en œuvre du Protocole de Nagoya.</p>	<p>Promeut l'échange et l'harmonisation entre les régions.</p> <p>Lignes directrices pour la mise en œuvre et cadres juridiques.</p>

Quelle peut être la contribution de l'APA à la conservation, à l'utilisation durable et au partage équitable des avantages dans le cas de la mangue sauvage ?

Premièrement, identifier les facteurs qui contribuent à l'injustice et à la non-durabilité dans le secteur de la mangue sauvage

Avant d'élaborer de nouvelles lois ou politiques, il est important d'identifier les objectifs et les questions à aborder. En ce qui concerne les ressources biologiques et génétiques, celles-ci vont considérablement varier selon les espèces et les produits qui en sont issus. L'expérience acquise avec la mangue sauvage suggère les défis suivants en matière d'équité et de durabilité pour le commerce local, régional et international des PFNL :

- Les populations autochtones sont parfois exclues du processus de prise de décisions dans la gestion des forêts de production (Comité de gestion forêt) pour l'exploitation des PFNL
- Disponibilité limitée des informations sur le marché dans les zones rurales
- Inaccessibilité des capitaux
- Législation floue sur les PFNL domestiqués, et aucune distinction avec ceux récoltés dans la forêt
- Mauvaises techniques de traitement et de conservation qui réduisent la qualité et la capacité de vendre à des moments où les prix sont plus élevés
- Coûts de transport élevés, mauvais état des routes et de accès limité aux marchés
- Corruption
- Incertitude liée au régime foncier et aux droits sur les ressources
- Faible pouvoir de négociation des individus et faible niveau d'action collective dans les zones rurales
- Compréhension limitée de l'utilisation nouvelle, potentielle et non traditionnelle des PFNL
- Lois et barrières institutionnelles au commerce légal
- Manque de clarté et de compréhension relativement aux permis, à la fiscalité, au régime foncier et à une mauvaise mise en œuvre des lois



Amandes de mangue sauvage fendues, Cameroun
Crédit : Ghislaine Bongor



Transport de sacs de mangues sauvage
Crédit : Marcus Ewane

Compte tenu de ces défis, évaluer comment l'APA peut contribuer à la conservation, à l'utilisation durable et au partage équitable des avantages :

Conservation et utilisation durable

Les partenariats entre les entreprises et la communauté en matière d'APA peuvent aider à développer des chaînes de valeur pour des produits particuliers. Ces initiatives conjointes peuvent procurer de précieux avantages, même s'ils sont très localisés. En théorie, les paiements d'avance et les redevances sur les produits commerciaux peuvent financer des projets communautaires et la conservation et donner lieu à une hausse des prix. Cependant, l'échelle relativement petite et la nature spécialisée des marchés du biocommerce et les expériences avec les PFNL tels que *Prunus africana* donnent à penser que les coûts de transaction pourraient être supérieurs aux avantages, et qu'une médiation est nécessaire pour assurer une distribution plus large et plus équitable desdits avantages dans la communauté et éviter l'accaparement des ressources par l'élite.

Un impact positif et des avantages plus importants pourraient résulter de différentes actions gouvernementales sectorielles, qui dépassent largement le champ d'application de l'APA, telles que : des inventaires pragmatiques de la gestion des ressources, la fixation de quotas appropriés, l'appui à la domestication et à la gestion, la lutte contre la corruption et la rationalisation des droits fonciers et des droits sur les ressources pour les communautés locales. Les partenariats entre entreprises et communautés complètent ces types d'actions gouvernementales possibles, mais ne peuvent en soi ni corriger des injustices criantes en matière de pouvoir, de propriété et de représentation, ni réaliser des gains de conservation à l'échelle.

Partage juste et équitable des avantages.

L'effet des mesures APA sur les différents marchés

Les marchés internationaux actuels des produits botaniques, nutraceutiques et autres produits industriels issus de la mangue sauvage sont relativement petits et spécialisés, avec des normes de quantité et de qualité qui sont souvent difficiles à évaluer et à comprendre autant dans les pays producteurs que dans les pays d'exportation. Il s'agit également de marchés d'une volatilité notoire, avec des fluctuations. Les nouvelles recherches qui sapent les allégations de santé ou soulèvent des problèmes de sécurité peuvent décimer les marchés, même pour les espèces ayant un long passé d'utilisation traditionnelle, et il faut parfois des années pour y remédier. En outre, les utilisations finales comme produit pour maigrir ou comme produit de beauté sont souvent à la mode. Bon nombre de ces marchés reposent sur l'approvisionnement en matières premières en vrac, et dans certains pays, ils pourraient donc ne pas relever de l'APA, sauf si les connaissances traditionnelles sont utilisées ou si de nouvelles utilisations font l'objet de recherches et sont en cours d'élaboration. Toutefois, l'APA s'est récemment étendue dans de nombreux pays pour inclure le biocommerce.

Tout partenariat ou accord APA concernant l'utilisation commerciale de la mangue sauvage devrait veiller à ce que l'utilisation et le commerce locaux et régionaux, bien plus importants et fiables, ne soient pas perturbés. Dans les rares cas où la recherche sur des espèces comme la mangue sauvage et d'autres PFNL débouche sur de nouvelles applications commerciales, ou lorsque les connaissances traditionnelles sont utilisées, l'APA peut être un outil politique précieux, en fournissant des accords-cadres et des exigences de partage des avantages. Toutefois, les attentes doivent être réalistes – le processus consistant à réunir les entreprises et les communautés pour développer des partenariats et signer des accords en matière d'APA qui aboutissent à une chaîne de valeur rentable est en soi long, coûteux et souvent compliqué, et à ce jour, bon nombre de ces processus sont garantis par des donateurs.



Amandes de mangue sauvage.
Crédit : Verina Ingram



Mangue sauvage séchant sur les côtés d'une maison
Crédit : Verina Ingram

Recommandations aux gouvernements qui envisagent d'adopter des lois en matière d'APA régissant les ressources génétiques et biologiques

En s'inspirant du cas de la mangue sauvage au Cameroun, les gouvernements devraient tenir compte de certains points clés lorsqu'ils examinent la manière d'appliquer l'APA à l'utilisation des PFNL et au biocommerce :

- **Procéder à une large consultation et identifier clairement le problème ou la question.** Comme pour tout cadre juridique, toute nouvelle loi ou politique doit être fondée sur des preuves et des consultations avec un large éventail de parties prenantes afin de répondre au mieux aux priorités locales et nationales. L'APA est parfois considéré comme une solution réglementaire à la recherche d'un problème. Cela signifie qu'il est nécessaire d'examiner les principales questions locales et nationales que l'APA peut traiter mais auxquelles d'autres lois ne peuvent pas apporter des réponses.
- **Quels sont les objectifs spécifiques de l'APA et qu'est-ce qui fait actuellement défaut qu'il permettrait d'améliorer ?** Les lois existantes sont-elles inadéquates pour aborder les questions de durabilité et d'équité associées à l'utilisation commerciale des espèces ? Si les lois présentent des lacunes, les lois existantes peuvent-elles être modifiées pour servir les objectifs d'équité et de durabilité, ou de nouvelles lois sont-elles nécessaires ?
- **Intégrer l'APA ?** Plutôt que de créer un cadre réglementaire entièrement nouveau, dans certains pays, l'intégration des principes de l'APA dans les lois, politiques et cadres institutionnels existants pourrait être plus efficace que la création de nouvelles lois. C'est notamment le cas lorsque les lois et les politiques existantes sont fortes, mais ne sont pas bien appliquées ou mises en vigueur. L'intégration s'appuie sur les cadres existants et est donc plus abordable ; elle permet d'éviter les doubles emplois et les chevauchements entre les lois et les institutions ; elle permet aussi une approche plus coordonnée. Les gouvernements peuvent dépenser moins, agir moins, mais accomplir plus.
- **Le droit coutumier comme élément essentiel du cadre juridique.** Un examen de l'adéquation des cadres juridiques et politiques pour l'utilisation des PFNL et le biocommerce devrait inclure à la fois le droit coutumier et le droit écrit, car les systèmes coutumiers peuvent soutenir les objectifs de l'APA en matière de distribution équitable des avantages. De nouvelles mesures APA pourraient compléter ou renforcer ces systèmes, mais ne devraient pas porter atteinte aux cadres coutumiers efficaces, qui sont le mode de gouvernance de la plupart des PFNL utilisés pour la subsistance et le commerce local.
- **Si un cadre APA autonome est nécessaire, évaluer comment les mesures APA s'articuleraient avec les lois et politiques existantes sur les PFNL.** La fiscalité, l'octroi de permis, le commerce, la gestion des ressources naturelles, la foresterie, l'agriculture, le régime foncier et les droits sur les ressources, ainsi que l'APA, entre autres réglementations, peuvent être pertinents pour les espèces ayant des valeurs nationales ou internationales. Une évaluation de la manière dont l'APA s'intègre dans les lois existantes et de la manière dont celles-ci interagissent et s'influencent mutuellement peut aider à atteindre plus efficacement ses objectifs et créer moins de conséquences imprévues, notamment pour les communautés locales qui sont souvent les moins à même de faire face au fardeau de réglementations supplémentaires et les plus vulnérables à l'augmentation des coûts, à la bureaucratie et à la corruption.
- **Évaluer l'impact des mesures APA sur les PFNL ayant d'importantes valeurs de subsistance et sur les marchés locaux et régionaux.** En accordant une importance excessive aux valeurs industrielles et commerciales internationales, il ne faudrait pas négliger les valeurs de subsistance et commerciales locales des produits et des espèces. Le gain de toute mesure APA devrait clairement l'emporter sur les coûts des formalités administratives, de la bureaucratie, des pots-de-vin, de la fiscalité et de la perte de contrôle local sur la gouvernance des ressources de la part des producteurs, des commerçants et des communautés locales.

RÉSUMÉ DES POINTS CLÉS

CONSERVATION ET UTILISATION DURABLE

- L'utilisation substantielle à des fins de subsistance et les marchés locaux et régionaux de la mangue sauvage impliquent que de nombreuses communautés ont une longue expérience de gestion des espèces *Irvingia* sur laquelle les systèmes de culture et de récolte pourraient s'appuyer pour alimenter le commerce industriel et international. Toutefois, la capacité et la volonté de se développer sont moins évidentes, car les arbres doivent arriver à maturité et la plupart de la production provient actuellement de petites exploitations agricoles, de jachères et de forêts. En outre, l'offre de mangues sauvages est aujourd'hui à peine suffisante pour les marchés locaux et régionaux.
- La mangue sauvage a suscité des inquiétudes en matière de conservation en raison des dommages collatéraux causés par les opérations d'exploitation forestière dans les forêts naturelles, le défrichement des forêts pour l'agriculture et la récolte excessive des fruits tombés dans certaines zones, des actes qui ont chacun un impact négatif sur la régénération.
- Il est peu probable que les questions de domestication, de récolte durable et d'utilisation durable soient traitées à l'échelle par l'APA, bien que les entreprises puissent investir dans des exploitations agricoles ou dans la gestion durable comme forme de partage des avantages. Toutefois, ces investissements dans le biocommerce sont souvent très localisés et à une échelle relativement petite, de sorte que leur impact, à une échelle plus large, risque d'être éclipsé par l'offre et le commerce existants, ce qui nécessite des interventions et des soutiens alternatifs de la part des pouvoirs publics.

UTILISATION ET MARCHÉS LOCAUX

- D'importants marchés locaux et régionaux de mangue sauvage, développés par des groupes locaux en réponse à une demande généralisée, existent depuis longtemps. Ces marchés sont importants et sûrs ; ils génèrent des revenus considérables pour les communautés locales et les commerçants des villes.
- La mangue sauvage n'est pas un produit à la recherche d'un marché ; les groupes locaux n'ont pas besoin d'aide pour développer des chaînes et des réseaux de commercialisation, bien que des améliorations puissent être apportées en termes de valeur ajoutée afin d'améliorer la transformation et la distribution des bénéfices dans la chaîne de valeur.
- Il existe des marchés mondiaux pour la mangue sauvage au service de la diaspora africaine, son utilisation dans ces communautés reste traditionnelle. De nouveaux marchés mondiaux d'aliments fonctionnels, d'extraits botaniques ou de cosmétiques apparaissent, qui dépendent de l'approvisionnement en matières premières en vrac, mais qui sont très différents de la consommation traditionnelle de la mangue sauvage par les Africains vivant à l'étranger.
- Ces utilisations industrielles et commerciales internationales pourraient concurrencer les marchés locaux et régionaux en ce qui concerne les matières premières. Par ailleurs, elles sont généralement plus fragiles et plus sujettes aux hausses et aux baisses, vulnérables aux modes et tendances de consommation (ce qui est évident dans la commercialisation des produits à base de mangue sauvage sur le marché mondial de la perte de poids) et aux résultats des recherches qui sapent les allégations de santé ou suscitent des inquiétudes quant à la sécurité.



Stella Asaha au marché Limbe

CONNAISSANCES TRADITIONNELLES

- La mangue sauvage a une longue histoire d'utilisation traditionnelle dans toute son aire de répartition géographique, principalement comme condiment et médicament, mais aussi comme teinture dans la fabrication d'ustensiles et de mortiers, pour les soutènements de toiture et à d'autres fins.
- Ces utilisations traditionnelles sont substantielles et importantes, et une priorité politique devrait consister à veiller à ce que ces utilisations ne soient pas affectées négativement par l'expansion du commerce international.
- L'utilisation traditionnelle de la mangue sauvage dépasse de loin en importance les utilisations traditionnelles de nombreuses autres espèces dans le commerce international – par exemple *Prunus africana* (pygeum), *Paunsinystalia johimbe* (yohimbe) – et il est essentiel que les décideurs politiques comprennent d'une part que toutes les « utilisations traditionnelles » ne se valent pas, et d'autre part, qu'ils doivent fournir des protections supplémentaires pour les espèces qui ont des utilisations traditionnelles et locales extrêmement importantes.
- Le développement potentiel de nouveaux produits par les sociétés commerciales peut s'appuyer sur les connaissances traditionnelles et devrait nécessiter le partage des avantages par le biais des accords en matière d'APA ou des fonds régionaux (étant donné la nature répandue et commune des connaissances traditionnelles sur cette espèce). L'utilisation des connaissances traditionnelles dans les secteurs du biocommerce est courante et n'est pas toujours reconnue et compensée de manière appropriée.

QUI EST-CE QUI EN BENEFICIE ?

- Des études montrent que les PFNL contribuent de manière significative aux revenus locaux, et génèrent de l'argent pour le paiement des scolarités, l'achat des médicaments et d'autres besoins des ménages. Avec d'autres PFNL et la vente des récoltes agricoles, la mangue sauvage génère des revenus nécessaires en tant que complément de l'agriculture de subsistance et de la récolte des produits forestiers.
- Les bénéfices ne sont pas répartis de façon égale le long de la chaîne de valeur, les commerçants, les transformateurs et les exportateurs gagnant plusieurs fois le revenu des collecteurs. Cependant, il n'est pas toujours possible pour les collecteurs de s'engager dans les activités qui sont menées à d'autres stades de la chaîne de valeur et qui génèrent des revenus plus importants.
- Il est important d'identifier qui participe aux chaînes de valeur des PFNL et qui en bénéficie. Dans le cas de la mangue sauvage, les femmes ou les petites communautés rurales, y compris les groupes autochtones comme les pygmées, dominent la chaîne de valeur à tous les stades, ce qui pourrait ne pas continuer avec l'approvisionnement industriel en matières premières associé aux dispositions relatives à l'APA.

LOIS ET POLITIQUES

- De nombreux États de la COMIFAC ont de bonnes lois sur les PFNL, mais leur mise en œuvre tarde à être effective. Cela signifie que les nouvelles mesures APA ne seront peut-être pas aussi efficaces qu'une meilleure mise en œuvre des lois existantes et des améliorations des textes actuels. Une harmonisation est encore nécessaire pour définir, comprendre et régler le commerce régional des PFNL de grande valeur.
- De nombreuses réglementations foncières et forestières en Afrique centrale n'accordent aux communautés locales des droits d'usufruit sur les ressources de leurs forêts qu'à des fins de subsistance, le commerce local et régional de produits comme la mangue sauvage constituant une zone d'ombre juridique avec des permis onéreux et coûteux. Cette situation réduit les avantages pour les acteurs locaux, décourage la gestion durable et, au contraire, encourage la corruption.
- Les lois ne font pas de distinction entre les PFNL domestiqués et ceux récoltés dans la forêt, et aux points de contrôle, ces espèces sont considérées comme identiques, soumises aux mêmes formalités administratives. Cet état de choses pèse sur ceux qui tentent d'assurer un approvisionnement durable à partir des champs et décourage la domestication.

- Le régime foncier et les droits sur les ressources sous-tendent toutes les mesures relatives aux ressources biologiques et génétiques ; ils devraient être clairs et favorables aussi bien à la gestion qu'au contrôle, mais dans la plupart des pays de la région, il y a beaucoup de confusion et d'incertitude.
- Les obstacles politiques et réglementaires peuvent décourager la participation locale dans le secteur des PFNL, réduire les revenus des producteurs et saper le pouvoir de négociation des communautés. La confusion et le chevauchement des lois et des institutions, ainsi que leur mauvaise mise en œuvre, favorisent la corruption et le népotisme, mais aussi, sapent les objectifs de conservation et d'équité des textes juridiques. Les besoins de transparence et de responsabilité dans le domaine des PFNL et de l'APA sont similaires à ceux qui existent dans le secteur forestier à une échelle plus large. De nombreux problèmes liés aux cadres juridiques et politiques régissant les ressources génétiques et le biocommerce sont systémiques et se retrouvent dans les domaines de la foresterie, de l'environnement, des ressources naturelles et des domaines connexes au droit.
- La gouvernance de la mangue sauvage et d'autres PFNL est souvent un hybride dynamique de mesures réglementaires, de droit coutumier, de conventions internationales, de systèmes basés sur des projets, d'approches volontaires fondées sur le marché et de corruption – et la complexité et le désordre sapent généralement la durabilité et les moyens de subsistance locaux.
- La majorité des PFNL récoltés pour la subsistance ou commercialisés localement sont régis par le droit coutumier. Certains PFNL à forte valeur commerciale aux niveaux national, régional et international sont soumis à des lois écrites qui fixent des quotas, des permis et des taxes, mais qui sont souvent confuses, incohérentes, peu connues et mal appliquées. La catégorie juridique des produits forestiers spéciaux visait à attirer l'attention sur les espèces menacées ou celles qui sont soumises à une forte pression potentielle, mais en pratique, elle regroupe tous les PFNL, y compris ceux qui ne sont soumis à aucune pression spécifique.
- Toute nouvelle loi en matière d'APA et sa mise en œuvre devraient s'inspirer des expériences régionales relatives à d'autres mesures et approches mondiales, par exemple la CITES, le paiement pour les services environnementaux et les forêts communautaires – qui n'ont pas tenu leurs promesses dans la région. Les mesures nécessaires pour rendre ces approches plus efficaces seront probablement similaires à celles requises pour l'APA et la loi sur les PFNL.
- L'autorisation et la taxation du commerce des PFNL sont actuellement arbitraires, coûteuses et bureaucratiques pour les petits producteurs et commerçants, ce qui favorise le commerce illégal et l'exposition à la corruption. Les recettes fiscales du gouvernement, et celles qui résultent des accords APA, pourraient être appliquées et comprises plus efficacement si elles soutiennent la conservation des ressources au niveau local.
- Le renforcement des organisations communautaires et de la société civile, afin qu'elles s'engagent dans des consultations politiques et l'élaboration de lois, améliore la pertinence et l'efficacité des lois, la durabilité et permet des partenariats plus équitables.
- Parfois, les nouvelles lois, y compris les lois en matière d'APA, ne sont pas absolument nécessaires. Dans le cas de la mangue sauvage et d'autres PFNL commercialisés, la rationalisation et la modification des lois existantes, leur interprétation, leur diffusion et leur mise en œuvre, pourraient permettre d'améliorer les bénéfices au niveau local et d'assurer une utilisation plus durable. De nouvelles lois qui augmentent la visibilité et la formalisation du secteur des PFNL peuvent s'avérer contre-productives en créant des chevauchements et une confusion juridique et institutionnelle, et en augmentant l'attention portée aux activités à petite échelle, ainsi que la bureaucratie et la corruption qui en découlent.
- D'autres formes d'engagement gouvernemental peuvent être efficaces pour promouvoir l'équité et la conservation. Par exemple, les priorités déjà identifiées comprennent la fourniture d'informations sur les marchés, l'accès au microcrédit, l'allègement des coûts de transport élevés, la formation relative à des techniques de traitement et de stockage plus efficaces et, dans certaines régions, l'appui à la domestication et à la culture des espèces. Les gouvernements peuvent également gérer et soutenir les secteurs en élaborant des normes d'inventaire, de récolte et de surveillance des espèces.

Références sélectionnées

Pour une liste complète des références, veuillez consulter le site web de Voices for BioJustice www.voices4biojustice.org

- Awono A., Eba'a Atyi R., Foundjem-Tita D. et Levang P. 2016. Vegetal non-timber forest products in Cameroon, contribution to the national economy. *International Forestry Review* 18 (S1).
- Awono A. 2017. Étude « chaîne de valeur » des produits forestiers non ligneux permettant un développement culturellement adapté des Peuples autochtones d'Afrique Centrale : Cas du Cameroun. Rainforest Alliance, the World Bank.
- Awono A., Manirakiza D. et Ingram V. 2009. Étude de base de la filière Ndo'o (*Irvingia spp.*) provinces du Centre, Sud et Littoral, Cameroun. CIFOR, 100p.
- Awono A., Tchindjang M. et Levang P. 2016. Will the proposed forest policy and regulatory reforms boost the NTFP sector in Cameroon? *International Forestry Review* 18 (S1): 7892.
- Awono A., Djouguep A., Zapfack L. et Ndoye O. 2009. The Potential of *Irvingia gabonensis*: Can it contribute to the improvement of the livelihoods of producers in Southern Cameroon? *International Journal of Social Forestry* 2 (1): 67–85.
- Cameroon Forestry Risk Profile. Annex 1 List of Applicable Legislation: <https://flegttools.files.wordpress.com/2014/12/inf-05-forestry-risk-profile-cameroon-annex-i-en-v1-0-04jun15.pdf>
- Divine F.-T., Tchoundjeu Z., Speelman S., D'Haese M., Degrande A., Asaah E., van Huylbroeck G., van Damme P. et Ndoye O. 2013. Policy and Legal Frameworks Governing Trees: Incentives or Disincentives for Smallholder Tree Planting Decisions in Cameroon? *Small-Scale Forestry*.
- Ingram V. 2014. Contribution to propositions for a normative and regulatory framework adapted to ensure legal access and sustainable exploitation of non-timber forest products in Cameroon (Contribution à la proposition de textes pour un cadre normatif et réglementaire adapté pour l'accès légal et à l'exploitation durable des produits forestiers non ligneux au Cameroun). Rapport final Ministère des Forêts et de la Faune et GIZ. Zeist, The Netherlands and Yaoundé, Cameroon
- Ingram V. 2017. Changing governance arrangements: NTFP value chains in the Congo Basin. *International Forestry Review* 19 (S1):1–18
- Iponga D.M., Mikolo C., Ingram V., Nssi Bengone N. et Ngoye A. 2018. Livelihoods, economic contribution and sustainability of the bush mango (*Irvingia gabonensis*) value chain from three provinces of Gabon. *International Forestry Review* 20 (1):115– 129.
- Laird S.A., Ingram V., Awono A., Ndoye O., Sunderland T., Lisinge Fotabong E. et Nkuinkeu R. 2010. Integrating Customary and Statutory Systems: The Struggle to Develop a Legal and Policy Framework for NTFPs in Cameroon. Dans : Laird S.A., McLain R.J. et Wynberg R.P. 2010. Wild Product Governance: Finding Policies that Work for Non-timber Forest Products. Earthscan, London.
- Mahop M.T. Sous presse : Towards a Nagoya Protocol compliant ABS regulatory framework in Cameroon. Dans : Kamau, E.C. in press, Implementation of the Nagoya Protocol: Fulfilling new obligations among emerging issues. Federal Agency for Nature Conservation, Germany.
- Sunderland T., Asaha S., Balinga M. et Isoni O. 2010. Regulatory Issues for Bush Mango (*Irvingia spp.*) Trade in South-west Cameroon and South-east Nigeria. Dans : Laird S.A., McLain R.J. et Wynberg R.P. 2010. Wild Product Governance: Finding Policies that Work for Non-timber Forest Products. Earthscan, London.
- Tataw O., Nkongho N.R., Awono A. et Levang P. 2017. Bush mango (*Irvingia spp.*): forest and onfarm resource availability and market chains in the Southwest Region of Cameroon. *Forests, Trees and Livelihoods* 26 (3): 170–182.

REMERCIEMENTS

Voices for BioJustice est soutenu par la Darwin Initiative (Projet Darwin 24017 : « Politiques et pratiques sur l'accès et partage des avantages : communauté, science et politiques », d'avril 2017 à mars 2020) [traduction], la Christensen Fund, Woods and Wayside International et autres. Jaci van Niekerk a assuré l'édition et la coordination, et Fahdelah Hartley la conception.

Citation Laird S, Ingram V, Awono A et Asaha S. 2020.
Conservation et équité dans le commerce et l'utilisation des ressources biologiques et génétiques – Quelle est la contribution de l'APA ? Accès et partage des avantages: cas de la mangue sauvage (Irvingia sp.) au Cameroun. Voices for BioJustice, Policy Brief.

Auteurs Sarah Laird, laird@peopleandplants.org
Verina Ingram, verina.ingram@wur.nl
Abdon Awono, A.Awono@cgiar.org
Stella Asaha, stellaasaha@yahoo.com

POUR PLUS D'INFORMATIONS www.voices4biojustice.org



PEOPLE & PLANTS

