

# La Convention sur la diversité biologique : vers un nouvel ordre biologique international ?

PHILIPPE LE PRESTRE

PHILIPPE LE PRESTRE  
Institut des sciences  
de l'environnement/  
université du Québec à  
Montréal, CP 8888, Succursale  
centre-ville, Montréal, H3C 3P8  
PQ, Canada

le\_prestre.philippe@uqam.ca

La Convention sur la diversité biologique (CDB), signée le 13 juin 1992 à Rio, cherche à instituer un régime, c'est-à-dire un ensemble de normes, de règles et de procédures qui encadre le comportement des acteurs internationaux afin de faciliter la poursuite d'un intérêt commun.

Un régime n'est pas simplement un texte juridique ; ce sont des règles, une pratique et une dynamique. La CDB est elle-même la résultante de relations de pouvoir, d'intérêts bien compris et de valeurs tout autant que le produit de connaissances scientifiques ou de développements technologiques. Elle vise à définir les droits mais aussi les devoirs et les responsabilités respectives des acteurs nationaux et internationaux – organisations internationales, États, organisations non-gouvernementales, entreprises privées, communautés locales – dans des domaines fort divers qui touchent tous au vivant. En ce sens, son ambition est de définir et de mettre en œuvre un nouvel ordre biologique international.

Après un bref rappel de quelques faits saillants relatifs à la genèse et aux caractéristiques de la CDB, cet

essai identifie plusieurs dimensions de ce nouvel ordre et s'interroge sur la nature du nouvel ordre souhaité par les uns, combattu par les autres.

## La convention sur la diversité biologique

À l'instar d'autres conventions mondiales, la genèse de la CDB est associée à l'activisme du programme des Nations unies pour l'environnement (Pnue), soutenu par la FAO et l'Unesco ; mais l'Union mondiale pour la nature (UICN) en fut le moteur principal. Cette initiative répondait à trois préoccupations majeures : a) celle des juristes de « rationaliser » le domaine de la conservation des ressources naturelles en rassemblant dans un même engagement des principes contenus dans une multitude d'accords partiels, permettant ainsi une mise en œuvre coordonnée et efficace des instruments juridiques et des accords existants, b) celle des publics et des scientifiques de répondre aux cris d'alarme et de donner une impulsion nouvelle à la protection des écosystèmes abritant une grande variété d'espèces, et c) celle des États et des entreprises privées de construire un système ordonné réglementant, à terme, l'accès aux ressources génétiques, le partage des bénéfices dérivés de l'exploitation de ces ressources et le commerce des organismes modifiés génétiquement.

La CDB puise ses racines intellectuelles dans la Stratégie mondiale de la conservation de 1980, la Charte mondiale pour la nature de 1982, et dans le rapport Brundtland de 1987 qui présentait le grand compromis Nord-Sud sur l'environnement et le développement. Elle fut négociée en un temps record, soit un peu plus de deux ans, afin de rencontrer l'échéance de la Conférence de Rio sur l'environnement et le développement. Cette rapidité a notamment eu pour effet de remettre à plus tard des questions épineuses sur lesquelles les États ne pouvaient s'entendre. Signée par 157 pays à Rio, la CDB comptait 174 parties signataires en mai 1998. C'est donc une convention vraiment mondiale, même si d'importants pays tels que les États-Unis et la Thaïlande n'y adhèrent pas encore.

La CDB demande aux parties de prendre en compte les questions de biodiversité dans leurs politiques économiques, sociales et environnementales. Elle fait partie d'une nouvelle catégorie de traités adoptés à la Conférence de Rio ou dans sa mouvance : Convention-cadre sur les changements climatiques, Déclaration sur les forêts, Convention sur la lutte contre la désertifica-

<b>CBI :</b>	Commission baleinière internationale
<b>CCCC :</b>	Convention-cadre sur les changements climatiques
<b>CDB :</b>	Convention sur la diversité biologique
<b>CdP :</b>	Conférence des parties
<b>Cites :</b>	Convention sur le commerce international des espèces de la faune et de la flore sauvages menacées d'extinction ( <i>Convention on International Trade in Endangered Species</i> )
<b>Cnuced :</b>	Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement
<b>DPI :</b>	Droit de propriété intellectuelle
<b>FAO :</b>	Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture ( <i>Food and Agricultural Organization</i> )
<b>Fem :</b>	Fonds pour l'environnement mondial
<b>G-77 :</b>	Groupe des 77
<b>ILG :</b>	<i>International Liaison Group</i>
<b>OCDE :</b>	Organisation de coopération et de développement économique
<b>OIG :</b>	Organisation inter-gouvernementale
<b>OMC :</b>	Organisation mondiale du commerce
<b>OMPI :</b>	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle
<b>ONG :</b>	Organisation non-gouvernementale
<b>Osast :</b>	Organe subsidiaire chargé de fournir les avis scientifiques et techniques
<b>Osastt :</b>	Organe subsidiaire chargé de fournir les avis scientifiques, techniques et technologiques
<b>Ped :</b>	Pays en développement
<b>Pnue :</b>	Programme des Nations unies pour l'environnement
<b>SCDB :</b>	Secrétariat de la convention sur la diversité biologique
<b>UICN :</b>	Union mondiale pour la nature
<b>UNDP :</b>	Programme des Nations unies pour le développement ( <i>United Nations Development Programme</i> )
<b>Unesco :</b>	Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture
<b>WCMC :</b>	Centre de surveillance mondial de la conservation ( <i>World Conservation Monitoring Centre</i> )

tion, Traité sur la conservation et la gestion des stocks de poissons chevauchants et grands migrateurs. Ces traités tiennent de promouvoir plusieurs principes liés au développement durable, tels que l'équité entre les générations, les responsabilités communes mais différenciées – que l'on trouve déjà dans le Protocole de Montréal sur la couche d'ozone – les principes de précaution et de pollueur-payeur, le transfert de technologie et des connaissances scientifiques ou le rôle de certains groupes – ONG, femmes, populations locales – qui devraient être associés à leur mise en œuvre.

Bien que le développement durable soit au cœur de la convention, les négociations ne virent pas simplement la récurrence d'une division Nord-Sud. La biotechnologie fut aussi l'occasion d'affrontements entre d'un côté les États-Unis, le Canada, l'Inde et le Brésil, et de l'autre le Japon, l'Australie, et la France, soutenus par plusieurs pays africains. Le Japon et les États-Unis s'opposaient aussi à toute réglementation de la biotechnologie en arguant que cela affaiblirait les capacités de recherche et d'innovation.

Dans une certaine mesure, la CDB est mal nommée. Ce n'est pas simplement une convention sur la diversité biologique. Elle vise une approche d'ensemble et touche à des domaines d'action qui vont des écosystèmes aux gènes, et donc à des dynamiques politiques internationales très différentes. De plus, elle reflète des compromis, des marchandages, la réconciliation de perspectives et d'intérêts variés. Ces caractéristiques apparaissent dès le début de la convention dont l'article 1 stipule :

« Les objectifs de la présente Convention, dont la réalisation sera conforme à ses dispositions pertinentes, sont la conservation de la diversité biologique, l'utilisation durable de ses éléments et le partage juste et équitable des avantages découlant de l'exploitation des ressources génétiques, notamment grâce à un accès satisfaisant aux ressources génétiques et à un transfert approprié des techniques pertinentes, compte tenu de tous les droits sur ces ressources et aux techniques, et grâce à un financement adéquat. »

Son domaine dépasse donc largement la conservation des espèces dans leur milieu naturel. Il comprend également celle des espèces sauvages ou domestiquées ex situ, l'utilisation durable des ressources biologiques, les modalités d'accès aux ressources génétiques et le partage des bénéfices, la manipulation et le transfert en toute sécurité d'organismes vivants modifiés, les droits des populations locales, l'accès aux technologies nouvelles et à des sources de financement adéquates.

Suivant en cela la Charte mondiale pour la nature de 1982, la CDB avance une approche écosystémique de la conservation, en réaction à des approches centrées davantage sur l'espèce ou un habitat particulier. De plus, la CDB requiert la conduite d'études d'impacts (« dans la mesure du possible et selon qu'il conviendra ») pour tous les projets « susceptibles de nuire sensiblement à la diversité biologique en vue d'éviter et de réduire au minimum de tels effets », et demande aux parties signataires de permettre au public de participer à ces procédures (Art.14, 1(a)). Rio accordait déjà une importance centrale à de telles

études. Cette attente suppose un inventaire, des programmes de collecte de données, de recherche et de formation.

Deux autres points méritent d'être soulignés. Premièrement, la CDB est une convention-cadre, c'est-à-dire un instrument juridique qui pose les principes et les paramètres généraux de la définition d'un problème et des modes de coopération internationale visant à le résoudre. Le traité de Vienne sur l'ozone de 1985 ou la Convention sur les changements climatiques de 1992 en sont deux autres exemples. Dans un tel accord, les obligations contraignantes sont minimales, voire inexistantes. Une convention-cadre est ensuite précisée par la négociation d'un ou plusieurs protocoles sujets à signature et ratifications séparées, par exemple, le Protocole de Montréal de 1987, celui de Kyoto sur les changements climatiques ou celui sur la biosécurité qui devrait être conclu en février 1999.


Deuxièmement, la mise en œuvre de la CDB repose essentiellement sur les États parties qui doivent, eux-mêmes, entreprendre un certain nombre de mesures législatives et financières afin d'appliquer les articles de la CDB. Les Parties doivent adopter des mesures nationales en vue de faciliter la conservation, l'utilisation des procédures d'études d'impact, l'accès commercial à ces ressources, le partage équitable des revenus entre fournisseurs et développeurs, et des mesures de réglementation et de compensation relatives aux risques liés à la biotechnologie. Cela suppose, bien sûr, des capacités institutionnelles, scientifiques et financières adéquates.

## Quel nouvel ordre biologique international ?

La définition des caractéristiques de ce nouvel ordre biologique international est à l'arrière-plan des tensions qui se font jour au sein de ce nouveau régime dont les États tentent à présent de préciser le contenu<sup>1</sup>.

Les acteurs internationaux n'en partagent pas nécessairement la même vision. Les organisations non-gouvernementales (ONG) aspirent à un nouvel ordre qui procéderait de considérations éthiques, écologiques ou d'équité, qui s'imposerait à tous les États et qui encadrerait les accords antérieurs. Les organisations inter-gouvernementales (OIG) désirent protéger leur domaine d'action et éviter la contraction de leurs activités. Les pays du Nord souhaitent répondre aux préoccupations de leurs sociétés envers la protection des espèces et des écosystèmes. Les pays de l'OCDE sont particulièrement intéressés par les activités d'identification et de surveillance, la conservation et l'accès aux ressources génétiques et la protection de leur système de propriété intellectuelle. Les firmes désirent minimiser les contraintes auxquelles elles pourraient avoir à faire face et, si ces dernières sont inévitables, les harmoniser afin d'éviter une prolifération de règles disparates et génératrices d'inégalités entre concurrents. Les pays du Sud, enfin, veulent se servir de la CDB afin de promouvoir leurs préoccupa-

<sup>1</sup> Dans les années 1970, les pays en développement réclamèrent l'instauration d'un « nouvel ordre économique international » qui serait fondé sur la redistribution du pouvoir politique et des ressources financières et technologiques en leur faveur. Ces efforts furent bloqués au début des années 1980. Toutefois, les négociations internationales sur l'environnement et le développement ont, depuis lors, véhiculé ces revendications traditionnelles.



tions traditionnelles en matière de souveraineté et de transferts financiers et technologiques, c'est-à-dire faire en sorte que ce nouvel ordre biologique favorise une redistribution des pouvoirs entre le Nord et le Sud.

L'examen de ce nouvel ordre biologique peut s'aborder à travers plusieurs dimensions dont chacune va être brièvement explorée : les rapports entre les sociétés et la nature, la répartition de l'autorité régissant la distribution des droits et des responsabilités, celle régissant la distribution des coûts et des bénéfices, et enfin, les nouvelles normes relatives aux attentes, aux comportements et à l'évaluation des actions entreprises par les parties prenantes.

## Définir des rapports nouveaux entre les sociétés et la nature

Un nouveau rapport des sociétés à la nature semble s'affirmer progressivement à travers des valeurs et principes en évidence dans plusieurs textes adoptés depuis 1980. Ce rapport nouveau comprendrait, par exemple, le respect de toutes les formes de vie, le droit fondamental des êtres humains à un environnement qui puisse assurer leur santé et leur bien-être, l'équité entre les générations, l'utilisation durable des ressources renouvelables, et la protection des écosystèmes et des processus écologiques essentiels au fonctionnement de la biosphère.

La CDB, dans son préambule, contribue à promouvoir certaines de ces valeurs, même si toutes ne se retrouvent pas dans le corps du texte. En effet, cet accord y est justifié non seulement par le fait que la protection de la biodiversité est utile au maintien et au développement des sociétés, mais encore parce qu'elle possède une « valeur intrinsèque » et régulatrice. L'utilisation durable de ces ressources, qui constitue un des leitmotiv de l'accord, vise à « satisfaire les besoins et les aspirations des générations présentes et futures ».

Si l'utilisation durable et la conservation occupent une place centrale dans la convention, celle-ci ne va cependant pas aussi loin que d'aucuns l'auraient espéré dans la définition d'un nouveau rapport à la nature. L'affirmation que l'humanité fait partie intégrante de la nature et que toutes les formes de vie doivent être respectées, présente dans la Charte mondiale pour la nature de 1982, en est absente. La CDB ne pose pas la conservation comme fondement des relations entre les sociétés et la nature comme le faisait la Charte. Au contraire, le préambule – qui n'est qu'une addition des principes favorisés des uns et des autres – affirme la primauté du développement économique et social et de l'éradication de la pauvreté.

En fait, l'insistance sur le développement durable limite cette évolution. En effet, il existe une tension – bien en évidence à la Commission baleinière internationale (CBI) ou à la CITES – entre ceux pour qui le problème est d'abord de parvenir à une exploitation durable de ces ressources dans un sens qui profite aux sociétés et aux États, et ceux pour qui ce n'est pas

parce qu'une ressource biologique peut être exploitée de façon durable qu'elle devrait l'être.

## Redistribuer l'autorité régissant la distribution des droits et des responsabilités

### La réaffirmation de la souveraineté nationale

Qu'on le déplore ou non, la CDB illustre un mouvement général de réappropriation du naturel par les États. Celle-ci est d'abord le fait des États eux mêmes. L'éphémère principe de « patrimoine commun de l'humanité » est bien oublié ; on mentionne plutôt que « la conservation de la diversité biologique est une préoccupation commune à l'humanité ». Plutôt que de « multilatéraliser » la souveraineté sur les ressources, l'article 3 du traité souligne dès le départ que « les États ont le droit souverain d'exploiter leurs propres ressources selon leur politique d'environnement », ce droit étant tempéré par le devoir de faire en sorte que ces activités « ne causent pas de dommage à l'environnement dans d'autres États ou dans des régions ne relevant d'aucune juridiction nationale ». En incluant dans le texte même de la convention ce principe que l'on trouvait dans le point 21 de la Déclaration de Stockholm de 1972, la CDB le codifie formellement et lui accorde un statut bien supérieur. Mais la convention va aussi au delà puisqu'elle accorde que cette souveraineté des États s'exerce aussi sur les ressources génétiques. La CDB reprend ainsi un principe déjà exprimé en 1983 dans un document adopté par la FAO. Comme le stipule l'article 15 de la CDB, « le pouvoir de déterminer l'accès aux ressources génétiques appartient aux gouvernements et est régi par la législation nationale ». Notons que ce sont les gouvernements, et non les populations locales, qui détiennent ce pouvoir. De libre, l'accès devient contingent et soumis à une législation nationale.

### Les rapports entre l'État et la société civile

Cependant, la CDB porte en elle les espoirs d'une autre volonté de réappropriation du naturel de la part, cette fois-ci, des communautés locales, que l'on parle d'autochtones ou d'agriculteurs en général. Elle relie clairement deux problématiques différentes : celle de la protection de l'environnement et celle des droits des minorités indigènes ; celle des naturalistes et celle des ethnologues. L'article pertinent est l'article 8(j) qui, dans le contexte de la conservation in situ, stipule que :

« Chaque partie contractante, dans la mesure du possible et selon qu'il conviendra...

j) Sous réserve des dispositions de sa législation nationale, respecte, préserve et maintient les connaissances, innovations et pratiques des communautés

autochtones et locales qui incarnent des modes de vie traditionnels présentant un intérêt pour la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique et en favorise l'application sur une plus grande échelle, avec l'accord et la participation des dépositaires de ces connaissances, innovations et pratiques et encourage le partage équitable des avantages découlant de l'utilisation de ces connaissances, innovations et pratiques. »

Les conflits sur ces rapports État-société civile concernent le contrôle des ressources, notamment la question des droits de propriété intellectuelle sur les ressources génétiques et donc sur les bénéfices de leur exploitation. Qui devrait bénéficier de ces droits ? Les firmes, l'État ou les communautés autochtones ? Qui devrait contrôler l'accès à ces ressources ?

Ces questions divisent profondément non seulement le Nord et le Sud, mais aussi chaque groupe, en raison de leurs profondes répercussions internes. Certains pays du Nord – Canada, États-Unis, Scandinavie – y accordent une grande importance ; d'autres y sont moins sensibles ou, telle la France, s'opposent à la reconnaissance de droits spéciaux à certains groupes au détriment d'autres. Certains pays d'Amérique latine ou d'Asie du sud-est sont décidés à construire un État centralisé. Pour eux, l'État, et non les populations autochtones, doit contrôler l'accès aux savoirs et aux ressources traditionnels car ceux-ci sont la propriété de la collectivité – l'État – et non celle d'un groupe quelconque.

En revanche, les représentants de ces populations, ou ceux qui s'arrogent le droit de parler en leur nom, veulent interpréter la CDB dans un sens qui étende les droits de ces communautés face à l'État. L'article 8(j) devient alors le véhicule privilégié d'une redistribution des droits et des pouvoirs au niveau national entre l'État et une partie de la société civile alors même que l'article 15 privilégie les droits des gouvernements sur ceux des populations. Les représentants de ces communautés – essentiellement des Amériques – insistent sur leur droit de contrôler l'accès, mais aussi l'utilisation, de leurs connaissances. Ils revendiquent un droit de propriété intellectuelle nouveau qui comprendrait non seulement les connaissances non encore commercialisées, mais aussi celles qui, par le passé, ont pu être diffusées et utilisées ailleurs avec profit. Dans l'immédiat, afin d'éviter des faits accomplis, les organisations et représentants autochtones réclament un moratoire sur la bioprospection – aussi bien par les étudiants, leurs professeurs que par les compagnies pharmaceutiques – tant que la nature des consentements préalables donnés en toute connaissance de cause, les droits de propriété intellectuelle et foncière et les droits culturels n'auront pas été clarifiés<sup>2</sup>.

L'interprétation et la mise en œuvre de l'article 8(j) fut l'un des principaux points de discussion de la CdP-III (Buenos Aires, 1996) suite à des pressions importantes d'un grand nombre de représentants autochtones qui furent même autorisés à participer aux réunions des groupes de travail pertinents. Les groupes indigènes réclamèrent l'institutionnalisation de leur participation à ce processus en demandant la

création d'un poste spécial au sein du secrétariat et la constitution d'un groupe de travail ad-hoc à composition non limitée qui se pencherait sur leurs préoccupations et établirait les bases de négociation d'un protocole spécifique. Les participants à la CdP-III rejetèrent cette idée, lui substituant, sur proposition canadienne, un atelier spécial qui eut lieu en novembre 1997. L'année suivante, la CdP-IV rejeta la création d'un organisme subsidiaire nouveau, lui préférant un groupe de travail inter-sessionnel ad-hoc à composition non limitée (qui comprend aussi des observateurs représentant les communautés autochtones) chargé d'examiner et de formuler des recommandations à la CdP sur des questions relatives à la mise en œuvre de l'article 8(j) et d'autres aspects de la CDB qui y sont liés<sup>3</sup>.

Les conflits potentiels ne se limitent d'ailleurs pas à des conflits institutionnels. La mise en œuvre d'un tel principe pourrait exacerber la concurrence entre pays fournisseurs ou dresser les communautés les unes contre les autres. Les positions adoptées par les représentants autochtones ne laissent pas non plus d'être contradictoires. D'un côté, ils revendiquent un droit de propriété sur leurs ressources et les profits qui en sont tirés, de l'autre ils réclament un libre accès au savoir développé par d'autres entités et rejettent le système de DPI actuel. Selon eux, la dépendance crée des droits : l'accès à certaines ressources physiques, biologiques, culturelles et intellectuelles dont dépend leur survie entraîne un droit d'accès à ces mêmes ressources.

## Redistribuer l'autorité entre acteurs de la biodiversité

Nous évoquerons essentiellement le cas des ONG et des OIG, en insistant sur ces dernières. La CDB a stimulé la création d'ONG soucieuses de promouvoir les objectifs de la convention, particulièrement celui de conservation. On a vu, par exemple, émerger un groupe de liaison international (*The International Liaison Group*, ILG) sur la convention. Un consortium d'ONG américaines a créé le Réseau-action sur la biodiversité (Bionet), tandis qu'au Canada la Coalition canadienne pour la biodiversité (un groupe de dix ONG), l'Association pour la conservation de la biodiversité et l'Institut canadien de la biodiversité voyaient le jour. De plus, la CDB a conduit également au renforcement d'organisations traditionnelles, notamment l'UICN.

Les trois objectifs de la convention impliquent l'engagement d'ONG qui, depuis 1992, cherchent et souvent réussissent à travailler ensemble, mais qui se trouvent aussi parfois en opposition. Les ONG de conservation, celles de développement et celles préoccupées par la défense des droits des communautés indigènes ne partagent pas toujours les mêmes priorités, la même définition des problèmes ou des solutions souhaitables. À mesure que les objectifs autres que ceux liés à la conservation s'affirmeront lors de la mise en œuvre de la CDB, les conflits entre une approche centrée sur la conservation des espèces et

<sup>2</sup> Voir, par exemple, la "Declaration of the UNDP Consultation on Indigenous Knowledge"; Indigenous Working Group of the 3rd Global Biodiversity Forum, Buenos Aires, Argentine, novembre, 1996; et le Foro Internacional Indígena sobre Biodiversidad, 2-3 novembre, 1996, Buenos Aires, Argentine.

<sup>3</sup> Décision IV/9 (1998).

celles prônant l'avancement des droits et de l'autonomie des États et des communautés locales pourraient bien voir le jour.

Le cas des OIG est encore plus emblématique de l'importance de la CDB dans le constitution d'un nouvel ordre biologique international. Les dynamiques politiques tournent autour de deux enjeux : a) les relations entre le secrétariat de la convention (SCDB) et son organisation-mère, le Pnue ; et b) les relations entre la CDB (et donc son secrétariat) et les autres conventions pertinentes.

Dans le premier cas, la rivalité entre le Pnue et la CDB est indéniable. Cette rivalité est exacerbée par la situation précaire du Pnue qui a vu son action remise en question par ses États membres, puis son budget et son domaine fortement circonscrits depuis 1992, et par les vingt années qui séparent la création de ces deux organisations. En effet, le mandat du SCDB, qui englobe l'environnement et le développement, est plus large que celui du Pnue. Le secrétariat a donc cherché à maintenir une certaine autonomie et à imposer (sans grand succès, jusqu'ici) un rôle de coordonnateur des accords internationaux dans le domaine de la biodiversité, alors que le Pnue a, pour sa part, revendiqué un rôle similaire et poursuivi une politique de centralisation des prises de décision.

Bien que le Pnue ait joué un rôle important dans les négociations de la CCCC et de la CDB, les secrétariats de ces conventions furent situés à Bonn et Montréal, et chacune bénéficie d'un budget autonome. Le PNUE aura donc tendance à voir dans le SCDB un moyen de maintenir son contrôle et d'avancer son rôle de catalyseur et de coordination, et à s'opposer aux ambitions du SCDB, tandis que celui-ci cherchera à s'affranchir de cette tutelle afin de ne pas pâtir de la perte de vitesse du PNUE dont l'existence même est menacée. Cette tension a entraîné la négociation d'un accord spécial entre les deux parties, finalement conclu en juin 1997, mais aussi des tensions parfois paralysantes entre les deux institutions.

En ce qui concerne les relations entre la CDB et les autres conventions qui touchent à son domaine d'action<sup>4</sup>, deux visions s'affrontèrent initialement. La première voyait dans la CDB une convention « chapeau » qui absorberait ou consoliderait progressivement les autres conventions, coordonnerait leurs activités et encadrerait leur évolution. Le modèle serait celui d'une roue dont la CDB constituerait le moyeu. Cette vision demeure largement celle du Groupe des 77 (G-77) – qui comprend, aujourd'hui, plus de 140 pays en développement – qui désire voir les trois principes interdépendants de la CDB régir les actions des autres conventions et des organisations d'où il est largement absent (OMC) ou en position d'impuissance relative (Banque mondiale).

Mais la protection internationale de l'environnement a vu, depuis trente ans, s'affronter les OIG qui ont toujours refusé de se laisser coordonner par une autre OIG, surtout moins puissante qu'elles. Chaque OIG a donc cherché à se définir un domaine de compétence environnementale spécial et n'a consenti à collaborer avec d'autres que dans des conditions précises et négociées. Cette attitude a d'ailleurs été

parfois encouragée par les États qui, bien que décriant d'un côté les chevauchements et les rivalités paralysantes, ne sont pas fâchés de pouvoir faire appel à des institutions et forums différents où plaider leur cause. Cette situation est compliquée par la diversité des organisations concernées : d'un côté des secrétariats chargés de mettre en œuvre un instrument juridique, de l'autre des organisations techniques puissantes, telles que la FAO. De plus, les autres OIG ont montré un activisme certain afin de devancer une intrusion de la CDB dans leur domaine.

Les réalités politiques n'ont pas conduit à une remise en cause profonde de la structure institutionnelle internationale de la biodiversité. Le PNUE n'a guère intérêt à encourager le développement d'une organisation rivale. Les organisations non-gouvernementales, qui souvent possèdent un accès privilégié à d'autres organisations, ne sont pas non plus portées à soutenir une expansion du rôle du SCDB. D'une convention « chapeau », on se dirige donc progressivement vers un modèle de constellation où la CDB ne constitue qu'un joueur parmi d'autres, qui doit négocier des accords de coopération avec les autres secrétariats de convention ou déferer à d'autres traités plus anciens. Par exemple, bien que le droit des traités privilégie l'accord le plus récent, l'article 22 (2) de la CDB donne la primauté explicite au traité sur le droit de la mer (signé en 1982 et en vigueur depuis 1994) pour ce qui concerne l'application de la CDB au milieu marin.

Les États, surtout ceux de l'OCDE, ont eu tendance à vouloir limiter le domaine d'action de la CDB à des domaines résiduels, c'est-à-dire à l'identification de lacunes, de questions qui n'étaient pas déjà débattues dans d'autres forums. Ainsi, le Canada a suggéré qu'en agrobiologie, la CdP s'occupe de ce qui ne se fait pas ailleurs, des pollinisateurs ou de la microfaune du sol, par exemple. À la CdP-II, alors que le Canada désirait aller de l'avant, l'Union européenne et les États-Unis préféraient que les questions scientifiques ayant trait à l'accès aux ressources génétiques soient traitées au sein de la FAO où serait définie une approche générale qui serait ensuite adoptée par la CDB, marginalisant les propres efforts de cette dernière en vue d'atteindre un de ses objectifs fondamentaux. Les pays de l'OCDE préfèrent donc une certaine parcellisation des tâches, alors que le G-77 désire imposer l'autorité de la CDB sur d'autres négociations – sur les forêts, les droit d'accès, les droits de propriété intellectuelle – et un droit de regard strict sur les activités des autres OIG et des secrétariats de convention dans les domaines qui touchent au mandat de la CDB. Pour l'instant, cette dernière se voit davantage forcée de rattraper qu'encouragée à diriger.

Le SCDB a tenté d'améliorer et de coordonner ses relations avec les autres secrétariats sans menacer leur domaine, ce qui a mené à la conclusion de plusieurs accords avec les conventions de Ramsar, de Washington (Cites) et de Bonn. Des « mémorandums de coopération » ont aussi été signés avec le FEM et sont en voie de conclusion avec la Commission océanographique internationale, la convention pour la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel, la Conférence des Nations unies pour le commerce et

<sup>4</sup> Par exemple, Cites, les conventions de Ramsar sur les zones humides et de Bonn sur les oiseaux migrateurs, la convention sur le patrimoine mondial, celle sur la désertification, et des organisations telles que l'OMPI, l'OMC, la FAO, le FEM, ou l'Unesco.

le développement (Cnuced), l'Union mondiale pour la nature, le World Resources Institute et le Centre de surveillance mondial de la conservation (WCMC). Suite aux demandes du Sud, quelques initiatives visant à asseoir le rôle du secrétariat ont été entreprises. Par exemple, la CdP-III a demandé au secrétaire-exécutif de postuler au statut d'observateur au Comité sur le commerce et l'environnement de l'OMC. Dans le cadre de ce modèle non-hiérarchique, les questions de coordination suscitent des appréhensions certaines au sein du Groupe des 77 qui craint que ce processus de « rationalisation » avec les autres régimes n'entraîne la perte de concessions obtenues dans le cadre des négociations de la CDB.

La concurrence des OIG et les intérêts politiques des États ont donc pour conséquence perverse une tendance à la multiplication des forums et organismes touchant aux domaines de la CDB. L'accès aux ressources génétiques, par exemple, est aussi débattu au sein de la FAO, de la CNUCED et de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ; les droits de propriété intellectuelle à l'OMPI et l'OMC. Dans ce dernier cas, alors que les pays développés, en particulier l'Union européenne, insistent non seulement sur l'absence de conflit mais sur la synergie entre les deux régimes que représentent la CDB et l'OMC, et préféreraient que ces questions soient débattues au sein du comité sur le commerce et l'environnement de l'OMC, de nombreux pays et ONG du Sud affirment que la CDB devrait avoir préséance sur l'OMC. Cette situation peut réduire la capacité de marchandage politique des pays les plus faibles et menacer la cohérence des actions dans le domaine, en particulier lorsque différents délégués d'un même pays avancent des positions divergentes dans des forums séparés. La 2<sup>e</sup> Conférence des Parties demanda instamment au Pnue d'organiser un atelier sur les relations entre la CDB et les autres conventions. Mais, hormis une réunion organisée par le Pnud en 1997 sur les synergies entre les conventions de Rio, peu a été fait jusqu'ici.

## Répartition des coûts et des avantages

### Les trois objectifs de la convention

La CDB est le produit d'un grand marchandage entre les trois objectifs énoncés dans son article 1 : la conservation de la diversité biologique, l'utilisation durable de ses éléments et le partage juste et équitable des avantages découlant de l'exploitation des ressources génétiques. Si les deux premiers objectifs n'étonnent plus (même si leur réalisation pose toujours des difficultés immenses), le troisième est plus significatif aux yeux du G-77 et codifie expressément une redistribution des avantages au profit des pays en développement.

Les États ont naturellement tendance à vouloir avancer vers les objectifs qu'ils préfèrent et qui semblent clairs et faisables ; d'où le danger d'une mise en œuvre à vitesse variable. Pour les pays du Sud, ces objectifs vont de pair et sont interdépendants. C'est

précisément cette interdépendance qui donne à la CDB son caractère novateur à leurs yeux. Cependant, d'autres parties prenantes aimeraient les déconnecter et privilégieraient, qui la conservation des espèces, qui une garantie d'accès aux ressources génétiques. Des actions sont alors entreprises en vue de promouvoir un objectif que l'on estime « plus faisable » dans l'immédiat, laissant les autres pour compte. Dans ce contexte, les PED veulent éviter la répétition de la situation qui prévalut à la fin de la Conférence sur le droit de la mer, lorsque certains pays développés (notamment les États-Unis) refusèrent de signer ce traité qui garantissait pourtant leurs droits de passage et de navigation. Les États-Unis soutinrent alors que ces droits de navigation étant devenus coutumiers, ils ne pouvaient être échangés contre des mesures visant à faciliter les transferts de technologie et à redistribuer les richesses dérivées de l'exploitation minière des océans, même si les PED avaient négocié sur cette base. Ceux-ci considèrent que les trois objectifs de la CDB sont liés et déplorent que les deux derniers n'aient pas encore bénéficié de l'attention qu'ils méritent. C'est pourquoi le partage juste et équitable des bénéfices fut à l'ordre du jour de la CdP-iv en 1998. Cependant, l'Union européenne et les États-Unis estiment toujours que cette question du partage des bénéfices devrait être traitée sur une base volontaire et bilatérale, c'est-à-dire être régie par des accords individuels entre deux États – au détriment potentiel de la Partie la plus faible – alors que le G-77 voudrait les aborder sur une base multilatérale, à travers des règles générales définies dans le cadre de la CDB.

### Droits de propriété intellectuelle

La question des droits de propriété intellectuelle est liée à la fois à celle du transfert des technologies en provenance de pays industrialisés vers le Sud, aux droits des populations indigènes sur leur patrimoine culturel et au partage équitable des avantages dérivés de l'exploitation de leurs connaissances. La Convention sur la diversité biologique, pour la première fois, reconnaissait les problèmes potentiels que pouvaient poser les transferts de technologie pour les droits de propriété intellectuelle (DPI) ainsi que la nécessité d'assurer un transfert ou une distribution équitable de ces mêmes droits. C'est précisément l'ambiguïté et la complexité de ces questions qui ont motivé les États-Unis à s'opposer à ce traité lors de la Conférence de Rio, en 1992. Jusque là traditionnellement limités aux nouvelles variétés de plantes, les développements de la biotechnologie ont considérablement élargi le champ d'application de ces droits. Les débats portent essentiellement sur trois aspects : a) le champ d'application des DPI, b) l'identité des détenteurs de ces droits et c) les modalités d'exercice de ces droits.

À quoi devrait s'appliquer les DPI ? Au-delà de la protection ou de la récompense de l'esprit d'invention qui a présidé au développement d'un produit, les PED voudraient voir reconnaître une propriété intellectuelle différente, collective cette fois, sur le matériel génétique

sauvage ou domestique qui fait l'objet de bioprospections. Ce droit devrait prendre en compte le rôle qu'ont joué les populations locales dans la gestion de ces ressources ou dans l'identification de leurs propriétés. La question des collections ex situ est particulièrement épineuse. Devraient-elles être incluses ou exclues ? Même si la CDB les exclut formellement de la question du partage des bénéfices, les États les ont, en pratique, incluses si elles peuvent être trouvées in situ. Enfin, si le récent accord international sur les droits de propriété intellectuelle reliés au commerce (*Trade-Related Intellectual Property Rights Agreement* ou *TRIPS Agreement*) n'exige pas que les États reconnaissent les brevets pris sur les plantes et les animaux (cela est laissé à l'appréciation de chaque État), l'OMC doit réexaminer cette question en 1999 et débattre de la pertinence d'étendre cette obligation à tous les États membres de l'OMC.

Qui devrait jouir de ces droits ? Les compagnies qui développent les produits ? Les États où ces produits ont été collectés ? Les populations locales qui ont pu être à l'origine de l'utilisation d'une plante ou qui ont été les gardiens de cette ressource à travers les âges ? Certains PED ont dénoncé les profits que les pays industrialisés auraient retirés de l'exploitation des ressources biologiques des PED sur lesquelles les pays riches avaient revendiqué un droit de propriété<sup>5</sup>. Une partie de ces bénéfices devrait donc retourner au lieu d'origine du matériel de base. Ces critiques s'adressent aussi bien aux produits pharmaceutiques qu'aux produits alimentaires<sup>6</sup>.

Enfin, quelles modalités devraient régir l'octroi de ces DPI ? Le consentement préalable donné en toute connaissance de cause (par exemple pour la collecte d'échantillons ou l'utilisation de certains savoirs) devrait-il aussi être donné par la population locale ? La CDB ne l'exige pas, mais une évolution en ce sens est discernable. Comment les avantages devraient-ils être répartis ? Qui devrait décider de cette redistribution ? Qui pourra surveiller les violations potentielles de brevets ou de droits ? Les droits collectifs devraient-ils être reconnus (ce qui exigerait le développement de régimes de DPI particuliers) ?

La Convention demande aux États d'arriver à un accord sur les modalités d'accès aux bénéfices tirés de l'exploitation d'une ressource génétique et sur les modalités de partage de ces derniers sur une base essentiellement bilatérale et en fonction de la législation que chaque État se sera donnée (articles 15, 16 et 19). Les parties ont donc une grande latitude en la matière. Plusieurs pays ont déjà promulgué une législation nationale régissant les conditions et les procédures d'accès aux ressources génétiques ; d'autres sont en préparation.

### **Les normes régissant attentes, comportements et évaluation des actions**

Enfin, une dimension importante d'un nouvel ordre biologique international porte sur les normes qui

gouvernent les attentes des parties prenantes, la conduite de ces dernières et l'interprétation de leurs actions. Celui qui peut imposer ses propres normes détermine le caractère plus ou moins légitime des actions entreprises. Imposer sa norme préférée, c'est redéfinir le problème et influencer la dynamique de sa résolution. Ni les partisans de la conservation, ni ceux du développement durable, encore moins ceux du partage des bénéfices, chacun privilégiant une des trois normes en présence au sein de la CDB, ne s'y sont trompés. Les premiers, sur certains points, ont le vent en poupe, à en juger par la dynamique au sein d'autres organismes internationaux (tels que la Cites ou la Commission baleinière internationale), du moins tant que les États-Unis se font les porte-parole de cette approche. Mais les partisans du développement durable ont su, depuis Rio, faire accepter le grand marchandage entre développement et environnement. Les questions d'équité, à l'intérieur et entre les nations, assument aussi une importance croissante.

Si la Convention, comme on l'a vu, reconnaît explicitement la valeur intrinsèque de la conservation de la biodiversité, c'est la valeur utilitaire de cette dernière qui domine. Le partage des bénéfices et la conditionnalité de la conservation ne sont plus mis en doute. Cependant, l'interdépendance des trois objectifs n'est pas acceptée de façon universelle. De plus, les populations autochtones entreprennent de faire évoluer ces normes dans un sens qui les place au centre de la problématique dans bien des pays. Ainsi, bien que les normes gouvernant l'action des États dans ce domaine aient évolué, elles ne constituent pas toujours un ensemble harmonieux et font toujours l'objet de conflits intenses. Au 7<sup>e</sup> Forum global sur la biodiversité de juin 1997, par exemple, les participants autochtones ont souligné que CITES avait tendance à ignorer les avantages du commerce des espèces sauvages pour une politique de conservation et de développement centrée sur les communautés locales. Cette attitude, dirent-ils, signifie que CITES peut elle-même menacer la conservation.

### **Conclusion : un processus politique dynamique**

La dynamique politique relative à la mise en œuvre de la CDB tourne toujours autour de la nature et de la forme d'un nouvel ordre biologique international. Certaines forces y tendent, telles que l'expansion des droits des États et des populations locales, la reconnaissance des trois objectifs de la convention et les tentatives de leur donner une expression concrète, ou l'alliance entre écologistes, ethnologues et spécialistes du développement en faveur des populations autochtones. D'autres y font obstacle, notamment la parcellisation institutionnelle de ce champ d'action, le déséquilibre des pouvoirs de négociation bilatérale, les conflits entre différentes normes telles que conservation, développement et justice, ou le manque de capacités des pays en développement alors que la mise en œuvre de la convention est essentiellement nationale.

<sup>5</sup> Par exemple, la Colombie à la Deuxième session extraordinaire de la commission de la FAO sur les ressources phytogénétiques, Rome, avril 1996.

<sup>6</sup> Ce concept est pourtant plus applicable au produits pharmaceutiques qu'aux aliments car a) il est difficile d'identifier les profits et la proportion de plasmés germinatifs qui proviennent des pays en développement plutôt que des pays développés, et b) la plupart des pays du Sud sont des importateurs nets de ressources génétiques dans ce domaine.

Un régime n'est pas fixe. Il évolue à travers sa mise en œuvre, à travers les Conférences des Parties (CdP) chargées du suivi de la convention ou à travers la négociation de protocoles additionnels - sur la biosécurité, par exemple, ou, comme l'espèrent les pays en développement et les ONG, sur la conservation et l'utilisation durable des ressources phytogénétiques pour l'agriculture et l'alimentation<sup>7</sup>. Son évolution repose également sur l'action de son organisme subsidiaire chargé de fournir des avis scientifiques à la Conférence des Parties, l'Osastt. Ce dernier cependant, n'a pas encore rempli un rôle semblable à celui des commissions scientifiques et techniques de l'ozone, ou même à celui de l'Osast de la convention sur les changements climatiques. Certains ont déploré sa trop grande politisation et sa tendance à devenir une mini-CdP plutôt qu'un organisme où s'élaborerait un consensus sur les bases et le contexte scientifiques et techniques des décisions politiques que la CdP devrait prendre.

Une mise en œuvre se négocie. Cette négociation, toujours difficile dans le meilleur des cas, est particulièrement complexe lorsque les objectifs sont multiples, les indicateurs de réussite sujets à controverses, et qu'ils impliquent des institutions et groupes nationaux. Ainsi, la dynamique internationale reflète souvent des dynamiques essentiellement nationales, où les acteurs en présence tentent de résoudre des conflits nationaux sur la scène internationale.

Certains points demeurent vagues, tels que le contenu de la « conservation » et de l'« utilisation durable » de la diversité biologique, la nature des droits des communautés autochtones, les méthodes pour atteindre ces objectifs, la réconciliation des responsabilités des États et des droits des populations, le type de technologie qui devrait être transférée (le produit final, le processus de développement du produit, les connaissances théoriques et pratiques ?) ou la meilleure façon de réconcilier le partage des bénéfices avec les populations locales et le maintien de leurs modes de vie traditionnels. La capacité d'adaptation du régime institué par la CDB déterminera son succès. Cette capacité implique le développement de liens prévisibles et clairs avec les autres régimes, un Osastt plus modeste, et sans doute la création d'un Comité de mise en œuvre. Par exemple, il existe une contradiction potentielle entre les pratiques et objectifs commerciaux internationaux et la mise en œuvre de l'article 8 sur la conservation in situ.

La mise en œuvre de la CDB repose principalement sur des actions nationales. Son article 6 exige que chaque partie « élabore des stratégies, plans ou

#### Résumé – La Convention sur la diversité biologique : vers un nouvel ordre biologique international ?

La Convention sur la diversité biologique (CDB) ne vise pas simplement la rationalisation d'un certain nombre d'accords dans le domaine de la conservation des ressources naturelles ; elle aspire aussi à rien de moins que l'établissement d'un nouvel ordre biologique international. Après avoir retracé les aspects saillants de cet accord, cet essai identifie les éléments d'une telle évolution à travers a) l'examen des rapports entre les sociétés et la nature, b) la répartition des droits et des responsabilités entre pays développés et en développement, entre organisations internationales, et entre l'État et la société civile, c) à travers la répartition des coûts et des avantages et d) à travers les normes qui régissent les attentes, les comportements et l'évaluation des actions des parties prenantes. La définition de ce nouvel ordre biologique international demeure virtuelle et fait l'objet de jeux politiques complexes. Certaines forces y tendent, telles que l'expansion des droits des États et des populations locales, la reconnaissance des trois objectifs de la convention et les tentatives de leur donner une expression concrète, ou l'alliance entre écologistes, ethnologues et spécialistes du développement en faveur des populations autochtones. D'autres y font obstacle, notamment la parcellisation institutionnelle de ce champ d'action, le déséquilibre des pouvoirs de négociation bilatérale, les conflits entre différentes normes telles que conservation, développement et justice, ou le manque de capacités des pays alors que la mise en œuvre de la convention est essentiellement nationale, ce qui pose un problème aigu d'harmonisation de ces mesures nationales entre elles et avec la CDB. Le renforcement des capacités de tous les acteurs concernés devient alors important, tout comme celui des pays francophones d'alimenter les débats internationaux à partir de leurs expériences et perspectives propres.

programmes nationaux tendant à assurer la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique ». Ce sont ces derniers qui détermineront le succès ou l'échec de la convention. L'harmonisation de ces mesures nationales entre elles et avec la CDB pose un problème aigu. Influencer les paramètres qui encadreront ces efforts, à travers l'aide financière et le renforcement des capacités, la définition des problèmes et des solutions adoptées, est donc crucial. Il convient en particulier que les pays francophones interviennent davantage dans les débats internationaux en faisant valoir leurs propres expériences et perspectives. Sans ce renforcement, la coopération sera évasive car les acteurs seront soit incapables de rencontrer les attentes du régime, soit soumis à la logique de leurs intérêts étroits, à celle des gains relatifs plutôt qu'absolus, ou à leur aversion envers toute perte potentielle de pouvoir, d'autonomie ou d'avantages financiers.

<sup>7</sup> C'est le Plan d'action mondial pour la conservation et l'utilisation durable des ressources phytogénétiques pour l'agriculture et l'alimentation adopté à Leipzig en 1996.