

LA CONVENTION BIODIVERSITÉ : BILANS ET PERSPECTIVES

Hélène Ilbert

A l'heure, où les négociations OMC sont en "standby", d'autres conventions internationales vont faire l'objet de discussions : la convention sur la diversité biologique, le protocole biosécurité ou l'engagement sur les ressources phytogénétiques figurent entre autres au calendrier international de l'an 2000. Même si ces débats sont moins publics que ceux de l'OMC, la convention biodiversité revêt une certaine importance économique et politique, car elle a été la pierre angulaire entre pays en développement et pays à haute technologie depuis 1992. Aujourd'hui, avec les demandes d'information sur l'origine des produits et les recherches de rémunération équitable pour les produits du terroir, la convention biodiversité et le protocole biosécurité qui en émanent peuvent jouer un rôle majeur dans les échanges et dans les orientations des politiques.

La convention biodiversité est un des trois textes environnementaux internationaux, qui a été mis en œuvre lors de la seconde conférence des Nations Unies pour l'environnement et le développement en 1992 à Rio : changement climatique, désertification et diversité biologique sont investis des volontés politiques environnementales mondiales. L'opposition entre conservation environnementale et exploitation pour le développement, déjà largement soulevée lors de la conférence de Stockholm en 1972, a trouvé son lieu d'expression dans la convention biodiversité quelques vingt ans après. En effet, alors qu'un consensus international se dessine sur la répartition des efforts de chaque pays en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, les choix entre préservation ou croissance transforment la convention biodiversité en véritable symbole du conflit Nord/Sud. Le refus des Etats-Unis de ratifier la convention, alors que 153 pays en sont signataires, est signe du désaccord quant aux principes et aux choix politiques qui la fondent.

PRIORITÉS COLLECTIVES OU SOUVERAINETÉ NATIONALE ?

La création d'espaces de conservation de biodiversité au nom de priorités internationales environnementales doit théoriquement se faire dans les zones riches en biodiversité, c'est à dire dans les pays en

développement. Suivant la logique de la préservation du patrimoine mondial ou de biens communs, les pays en développement se sont vus obligés de constituer des zones protégées, sans perspectives de croissance. Dans le même temps, les pays à haute technologie demandent le libre accès aux ressources naturelles, exploitables par les biotechnologies.

Le conflit économique oppose les détenteurs d'une richesse potentielle et les exploitants des ressources génétiques qui ont bénéficié jusqu'alors de doubles facilités : droits d'accès aux ressources (régis par les règles de la FAO, l'UPOV) et droits de protection de l'innovation (régis par les droits de propriété industrielle de l'OMPI et l'OMC). Cette disproportion entre rémunération économique de l'exploitation des ressources naturelles, transformant certains pays en réserves non exploitables économiquement et certains autres en pompes à inventions techniques rémunératrices, a engendré un conflit Nord/Sud qui préside la signature de la convention biodiversité a été signée en 1992.

Ce clivage économique est également politique. En effet, avec le regain du concept de souveraineté nationale, les Etats recouvrent via la convention biodiversité leur autorité classique : administration territoriale nationale, supervision de la sécurité des personnes et gestion de l'approvisionnement alimentaire. Cette superposition des pouvoirs intervient au moment où la libéralisation des échanges met en place les règles du retrait de l'Etat et des mécanismes de gestion des biens publics internationaux. Là où la mondialisation recherche une base multilatérale agréée intégrant le fonctionnement des marchés, la convention réaffirme la doctrine de l'administration centrale et de l'expression des comportements individuels. Cette nationalisation des ressources de la diversité culturelle (du micro-organisme à l'écosystème) fait dépendre la gestion des biens communs de l'accord du gouvernement. Là où les biens environnementaux comme l'ozone, l'atmosphère ont acquis un statut de bien public international, la biodiversité renvoie à la seule mesure des externalités locales.

VOLONTÉ D'INTERVENTION NATIONALE ET ACCORDS AU CAS PAR CAS

Sans évaluer le poids des responsabilités historiques dans l'érosion de la diversité génétique globale, les différentes réunions des parties qui ont régulièrement lieu depuis 1992, ont avant tout cherché à chercher à ce que les gouvernements se dotent de moyens d'un rééquilibrage des forces économiques et juridiques. La recherche de mécanismes financiers aptes à garantir le contrôle des ressources et le partage des bénéfices est au centre des négociations.

A défaut de mécanismes de marchés, c'est un système d'échange qui se met en place. A ce jour, la convention ne donne aucun cadre juridique "type" sur les modèles d'accord bilatéral ou multilatéral relatif aux transferts financiers. Les questions d'accès, de partage et d'équité opposent pays à haute technologie et pays en développement. Certains principes directeurs comme les règles de consentement préalable, de commun accord, de transfert de technologie ou d'utilisation des connaissances des communautés locales mettent sur le tapis la question d'équité intra-générationnelle ou inter-générationnelle.

Les Etats sont libres de donner ou de vendre leurs ressources génétiques. Seul le gouvernement est habilité à donner son consentement préalable à toute recherche, à tout prélèvement de ressources. L'accord bilatéral signé au Costa Rica (accord Merck-Inbio) a été régulièrement cité en exemple, car il est emblématique d'un système d'échange possible : accès à un service (accès aux savoirs et plantes traditionnelles) contre accès aux biotechnologies et à leurs bénéfices (formation technique et rémunération). En Inde, c'est une agence nationale de la biodiversité qui a été créée afin de contrôler les ressources naturelles. Des permis de bioprospection sont délivrés afin de réglementer l'accès aux ressources. Bien évidemment, les chances de succès ou d'échec sont variables, puisqu'ils dépendent d'accords particuliers et de formes de transferts de technologies au taux plus ou moins élevées en fonction des critères. Ainsi, toujours en ce qui concerne l'accord Merck-Inbio, le *satisfecit* de certains institutionnels proches des milieux biotechnologiques nationaux n'ont pas eu le même écho auprès des ONG chargées d'évaluer les gains pour les populations : le montant de deux millions de dollars de compensation, comme les garanties de formation représentaient peu de choses par rapport au chiffre d'affaires de Merck.

DES POLITIQUES DE SOUTIEN ÉCONOMIQUE

La proposition de création d'un fonds multilatéral pour les ressources phytogénétiques susceptible de garantir le statut des ressources a été entériné dès 1994 au niveau théorique. Lors de la conférence de Leipzig en 1995, ce fonds spécifique aux ressources génétiques aurait dû être mis en oeuvre. Mais à ce jour, il en est resté au stade de principe, car les modalités de contribution et les mécanismes de redistribution ne sont pas encore arrêtés. Ce fonds pourrait être alimenté par des contributions des pays signataires de la convention. L'appui du secteur public pourrait être soutenu par le secteur privé : certains ont imaginé que les firmes pourraient jouer un rôle coopératif en garantissant une part des revenus dans la vente des produits tant que l'invention est protégée et que la commercialisation dure.

Les choix dans les modalités d'approvisionnement du fonds ne sont toujours pas arrêtés et les mécanismes de redistribution sont encore loin d'être clarifiés. Certains principes sont acquis : nécessité de renforcer les capacités locales, de développer les compétences ou de soutenir la constitution d'autorités nationales spécialisées dans l'accès et le partage. Cependant les législations nationales comme les mesures d'incitations (définition des droits, permis d'exploitation) sont loin d'être systématisées. Enfin, les modalités d'attribution et de sélection des bénéficiaires directs du fond ne sont pas tranchées : l'évaluation du critère d'équité supposerait la connaissance des avantages fournis par l'utilisation des ressources génétiques et la répartition entre les différentes parties prenantes.

A ce fonds spécifique pour les ressources phylogénétiques, révisé durant l'an 2000 avec l'engagement sur les ressources de la FAO, s'ajoute le fonds pour l'environnement mondial (FEM). A défaut de mécanismes de marché, le secteur public met en œuvre des systèmes de transferts de fonds. Ce système de compensation et d'échange géré par les stratégies nationales suppose la régulation constante de critères d'attribution de subventions directes ou indirectes. La biodiversité, au même titre que la recherche, que les agriculteurs ou que la culture pourrait donc faire exception aux règles du marché : afin de préserver des connaissances ancestrales particulières ou des modes d'expression créatifs, des politiques de soutien doivent en garantir l'existence. A défaut de pouvoir évaluer la biodiversité, les soutiens iront à ceux qui savent revendiquer une part d'exception dans les échanges. C'est donc vers des politiques de quotas vers lesquelles tendent actuellement les mécanismes de répartition des avantages.

RECONNAISSANCE DE FORMES D'INNOVATION TRADITIONNELLE

Les inventaires des différents types de ressources deviennent une activité majeure, car de l'aptitude à décrire, évaluer et délimiter la ressource dépend les modalités de rémunération. Cette logique de délimitation entraîne un renforcement systématique des droits de propriété intellectuelle sur les ressources. Pour faire contrepoids aux industries et au régime de protection par les brevets, la reconnaissance des savoir-faire traditionnels suppose la mise en place d'un faisceau de droits : droits sur les ressources traditionnelles (DRT), droits de protection intellectuelle communautaire (DPIC) ou droits intellectuels communautaires (DIC) constituent des réponses possibles pour garantir la protection des savoirs traditionnels.

Les communautés sont libres de délimiter des droits territoriaux, intellectuels, ou culturels : l'enjeu est de protéger les ressources et le droit de la personne. Le travail des pharmacopées traditionnelles constitue un des exemples d'innovation traditionnelle : l'utilisation

d'une plante, dépend des techniques de culture et aussi de l'environnement culturel et symbolique. La mise en place de méthodes de reconnaissance du rôle de l'innovation dans la conservation et l'utilisation des ressources doit garantir les rémunérations en tant que contrepartie possible d'une utilité.

Dans ce domaine, le nouveau groupe des quinze constitué après le tournant des années 1995, revendique des droits de propriétés spécifiques aux usagers et la reconnaissance des savoirs collectifs. La reconnaissance des droits *sui generis* devient un enjeu au sein de la convention et également au sein de l'OMC, car il s'agit de faire reconnaître la diversité des critères et de jouer tactiquement sur les politiques globales.

DES POLITIQUES SEGMENTÉES, CONFLICTUELLES OÙ PRÉDOMINENT LES JEUX D'ALLIANCE

Les politiques défendues dans le cadre de la convention biodiversité ne sont pas homogènes et de nombreuses contradictions bloquent les avancées des négociations.

Un des points de conflit majeur, porte sur les droits de propriété et le vivant : en optant pour la reconnaissance des droits dits *sui generis*, la convention biodiversité inscrit explicitement les agriculteurs ou autres " gardiens " de la nature et du paysage au rang des ayant droits dans le cadre des accords sur les droits de propriété intellectuelle couverts par l'OMC depuis 1995 (ADPIC). En effet, l'accord 27.3 b de l'accord, qui est mis en œuvre par les pays développés depuis 1996, s'applique aux pays en développement en partir de 2000. Il spécifie que les pays ont obligation de mettre en place des législations nationales de protection des ressources via le régime des brevets (horizon 2000 ou 2006 pour les pays les moins avancés). L'élaboration de systèmes d'information et d'institutions nationales garantissant la protection par la propriété industrielle va de pair avec d'autres formes droits prévoyant un système de protection *sui generis* efficace au cas où certaines exceptions à la brevetabilité seraient reconnues (plantes et animaux en tant que tels ou méthodes thérapeutiques et chirurgicales). L'exclusion de la brevetabilité de certaines inventions doit évidemment pouvoir être justifiée, que ce soit pour des raisons d'ordre public, de morale, de santé humaine ou d'environnement. C'est donc la confrontation d'intérêts contradictoires qui prédomine et la jurisprudence qui donne les niveaux acceptables de protection.

Autre point de conflit majeur, celui portant sur le statut des ressources génétiques, puisque la notion de patrimoine universel est maintenue dans le cadre de la FAO. En clair, toutes les collections génétiques de la

recherche internationale sont d'accès libre et échappent à la règle de la convention biodiversité qui n'a ni pouvoir rétroactif, ni pouvoir d'exécution. L'absence de principes régulateurs entre ces deux instances internationales engendre la cohabitation de deux modalités d'accès aux ressources totalement antagoniques. En l'absence d'arbitre, les jeux de pression s'intensifient et des exemples brevets pris par les multinationales sur des collections détenues par les centres de recherche internationaux sont souvent cités, pour prouver qu'il est nécessaire de généraliser rapidement la notion de patrimoine national.

Cependant la nationalisation des ressources et des programmes de recherche induit la segmentation croissante des coopérations et pose ainsi en cascade les problèmes liés aux choix techniques de long terme et aux choix de coordination des politiques des sciences du vivant. Si des normes sociales, éthiques ou environnementales internationales doivent être mises en place, la seule priorité donnée aux politiques de stratégie nationale bloque toute procédure d'orientation en amont des choix de société.

Enfin et non des moindres, le conflit sur les mouvements transfrontaliers des organismes vivants modifiés lancé dès 1996 dans le cadre d'un groupe de travail de la convention, a débouché sur le protocole biosécurité dont les négociations sont loin d'aboutir. Là encore, les choix nationaux d'information préalable, de consentement à importer avec des procédures internationales d'identification des matières premières agricoles détenant des OVM, bloquent les négociations. Les Etats-Unis, non signataires, mais appuyés par l'Australie, le Canada, l'Argentine, le Chili ou l'Uruguay s'opposent à l'application de ce protocole qui pourrait entraver le commerce des produits à l'échelle internationale. C'est donc le lien entre règles commerciales et règles environnementales qui est explicitement visé. Les Etats-Unis misent sur le transfert à l'OMC d'un groupe biotechnologies, tandis que la majorité des pays arguent pour que ce protocole soit doté de pouvoirs d'application au même titre que les règles commerciales. Refusant de considérer l'OMC en tant que cour de justice économique internationale, c'est plutôt un système de contre-pouvoirs entre les accords de nature différente avec possibilité d'appel qui est demandé par la majorité des pays en développement comme par certains pays européens ou même le Japon.

La question centrale de la souveraineté de l'Etat et des compétences partagées des institutions internationales est au centre des conflits. L'auto-limitation des pouvoirs nationaux comme les nécessaires répartitions de pouvoir entre les instances internationales se posent aujourd'hui de façon accentuée : à défaut d'instance environnementale globale apte à gérer les biens publics internationaux sur le long terme,

ce sont soit les règles commerciales globales via l'OMC, soit les stratégies nationales qui prévalent. L'absence d'équilibre se solde par des positions segmentées et souvent contradictoires d'un secteur à un autre, d'un pays à un autre et d'une convention à une autre. L'absence de prise en compte systématique des biens publics internationaux favorise des choix isolés, souvent tactiques.

Ainsi, en matière de biodiversité et de protocole biosécurité, les alliances se jouent en fonction des pressions. Les pays comme l'Inde qui ont un poids économique et politique notamment en matière de ressources génétiques et de biotechnologies, comme de recherche d'accès au marché mondial, sont contraints de demander tour à tour, la libéralisation afin de pouvoir exporter sur le marché mondial tout en harmonisant les lois afin de garantir la prise de brevets sur leur territoire et en préconisant une forte stratégie nationale de sécurité génétique (force des mouvements qui se sont exprimés dans "gene campaign" régulières depuis quelques années déjà). En demandant à introduire au sein de l'OMC la reconnaissance des droits *sui generis*, du principe de précaution tout en refusant la constitution du groupe biotechnologie au sein de l'OMC, ces pays jouent dans le même temps, la liaison avec le commerce ou au contraire la rupture.

LE RETOUR DU POLITIQUE ?

Dans ce jeu conflictuel où les enjeux de long terme sur la conservation et l'utilisation de la biodiversité sont transformés en jeux tactiques de pouvoirs, la convention biodiversité peut jouer un rôle de révélateur.

L'année 1999 s'est soldée par la mise en échec temporaire et successive des révisions sur les droits de propriété intellectuelle, sur le protocole biosécurité et sur l'OMC. Reprendre les négociations au même point, sans voir les nécessaires limites que chacun doit concéder à l'autre, semble peu propice aux avancées. La segmentation entre les secteurs et les acteurs économiques et politiques, ne fait qu'accroître les jeux de ricochet entre les conventions tout en facilitant la dissolution de toute responsabilité. Les priorités qu'accordent ou pas certains gouvernements aux liaisons à établir entre environnement, commerce ou social sont totalement opaques. Ce sont souvent des choix de politique interne qui priment plutôt qu'une réflexion librement engagée sur les équilibres entre les institutions commerciales et les négociations environnementales. Transformer les réactions négatives dénonçant de manière pêle-mêle les échanges, le capital, les firmes et l'institution OMC en courants positifs indiquant les nécessaires responsabilités à prendre en matière de risque et de contrôle peut répondre au souci légitime de tout citoyen d'information et de consentement.

En matière d'érosion génétique, d'orientation des sciences du vivant et d'appropriation du vivant, la question de la responsabilité ne peut être évacuée : à la fois éthique, juridique, et économique, ces problèmes ne peuvent pas seuls dépendre de l'organe d'appel de l'OMC. D'autres accords contraignants, doivent pouvoir arbitrer et réguler les choix en amont des produits destinés à l'alimentation et la transformation.

Des points consensuels communs peuvent être élaborés : libre arbitre du producteur et du consommateur, principe de précaution, soucis d'étiquetage et de traçabilité des produits répondent à des préoccupations individuelles et collectives. Le choix des préférences dépend entre autres de la capacité institutionnelle à arbitrer et à mettre en œuvre des règles nationales et internationales. Des formes de coordination globale instituant des contre-poids entre environnement, social, commerce et éthique sont à construire.

Hélène Ilbert

**Chercheur à l'Institut Agronomique Méditerranéen
et administrateur à Solagral**

**Solagral
1 av d'Agropolis
34090 Montpellier**