

La Convention sur la diversité biologique : les savoirs locaux au cœur des débats internationaux

Bernard Roussel

Muséum national d'histoire naturelle

Les Synthèses de l'IDDRI

Faire le point sur des questions en débat dans l'agenda international.

Synthétiser les idées des débats scientifiques et en tirer les conclusions pratiques et politiques.

Dresser un état des controverses.

Fournir un argumentaire condensé et précis aux acteurs.

Identifier les questions à approfondir.

02-2003

C'est au cours de la Conférence de Jakarta en 1995 que les parties à la Convention sur la diversité biologique (CDB) ont décidé, pour la première fois, de mettre l'application de l'alinéa j de l'article 8 à l'ordre du jour de leur réunion suivante, à Buenos Aires, en 1996. Peu de négociateurs et d'observateurs se doutaient alors de la place qu'allait prendre, dans le champ de la biodiversité, « le respect, la préservation et le maintien des connaissances, innovations et pratiques des communautés autochtones et locales qui incarnent un mode de vie traditionnel »¹.

Pour beaucoup, cette thématique constituait un point marginal, voire mineur, comparé aux enjeux primordiaux de la Convention : conserver la biodiversité, réglementer l'accès aux ressources biologiques et mettre en place un système de partage équitable des avantages. De Buenos Aires à La Haye, où s'est tenue la dernière conférence des parties (2002), des ateliers de Madrid (1997) à ceux de Séville (2000) et de Montréal (2002), les travaux menés dans le cadre de la Convention ont fait considérablement évoluer les positions et ont bien montré l'importance des problèmes soulevés. Au fil des négociations, la mise en place de dispositifs d'application de l'article 8j est devenue un objectif essentiel. Peut-être est-ce largement dû au fait que cette question concerne tout particulièrement des communautés médiatisées comme les Amérindiens ou les Aborigènes d'Australie. Elle a manifestement acquis une valeur de test pour apprécier la réussite et les avan-

cées de ce grand traité international, ouvert à la signature à Rio en 1992. De plus, la Convention de Rio prend une place de leader sur la scène des négociations internationales concernant la reconnaissance des droits des communautés autochtones et locales.

Pour comprendre la logique de cette évolution, il faut rappeler une des grandes originalités de la Convention, affichée dès les préambules du texte de Rio : la CDB reconnaît aux Etats un droit souverain sur les éléments de leur biodiversité, qui n'a plus, dans sa globalité, le statut de patrimoine de l'humanité. La primauté de l'Etat est immédiatement tempérée par l'obligation faite aux parties de conserver leur biodiversité et de prendre en compte une catégorie d'acteurs essentiels : les communautés locales et les populations autochtones.

De la défense des pratiques locales...

D'emblée, la Convention a montré qu'elle se situait très loin des idéologies « sanctuaristes », qui réduisent les pratiques paysannes et les usages « traditionnels » à une simple prédation minière, sans souci de gestion. Au cours de ses cinq premières années, la CDB a débattu de toutes les questions posées par la poursuite de son premier objectif (article 1), la conservation des éléments de la biodiversité. Les dispositifs recommandés et les décisions accordent une grande place à l'homme et à ses activités, par exemple en mettant l'accent sur une approche écosystémique incluant les facteurs anthropiques, en prônant la conservation « à la ferme » (*in situ*) des ressources biologiques agricoles ou en

« Cet article 8j est un poison pour nous. Il va à l'encontre de la profondeur de la pensée indigène parce qu'il n'est pas fait pour nous et nos besoins. Ils nous sortent et nous font danser de par le monde. Ils ne font appel à nous que pour légitimer ce qu'ils veulent. »

Déclaration de M. Lorenzo Muelas Hurtado, représentant de l'ONG Actividades Indígenas de Colombia. Séville, Groupe de travail ad hoc sur l'article 8j, 29 mars 2000.

1. Pour reprendre précisément la formulation un peu lourde de la Convention sur la diversité biologique. En France, l'expression « savoirs naturalistes locaux » paraît la plus consensuelle pour désigner ce que les Anglo-Saxons nomment souvent *traditional ecological knowledge* : elle évite les débats autour de termes tels que « tradition », « mode de vie traditionnel », « coutume », « indigène » ou encore « autochtone ».

saluant les actions de programmes internationaux comme Man and the Biosphere (MAB) de l'Unesco qui, depuis les années 70, prend en compte les activités des populations riveraines dans les réserves de biosphère.

Les usages locaux sont en quelque sorte réhabilités : ils ne sont plus uniquement considérés comme destructeurs. L'article 10 de la Convention insiste sur la durabilité de ceux qui « incarnent des modes de vie traditionnels ». Le raisonnement qui sous-tend cette affirmation est limpide et n'est pas nouveau². Pour un usage donné, appartenir à une tradition constitue une garantie : si les éléments de la biodiversité considérés sont parvenus jusqu'à nous, c'est que leur utilisation s'est avérée « durable » et que les pratiques et savoirs correspondants doivent être maintenus et encouragés. Cette logique repose sur une certaine définition de la tradition : un ensemble de pratiques, de savoirs ou de « coutumes », plus ou moins immuables et faciles à identifier, et non pas quelque chose en perpétuelle évolution, en permanente recombinaison, qui se nourrit d'emprunts et suit les évolutions sociales et les besoins d'affirmation identitaire des sociétés.

Lors de la Conférence des parties de Buenos Aires, la tradition et la durabilité environnementale des pratiques traditionnelles furent au centre des débats sur l'article 8j. La décision qui s'ensuivit (III/14) – organiser un atelier sur « les savoirs traditionnels et la diversité biologique » pour clarifier la question – traduit bien la confusion et l'impasse dans laquelle se trouvaient les négociations. L'atelier préconisé, ouvert à tous et notamment aux représentants des communautés impliquées, fut organisé par l'Espagne, à Madrid, en 1995.

... au partage juste et équitable des avantages

Il n'est pas anodin de rappeler que la réunion de Buenos Aires marqua un changement majeur dans le cours des négociations de la CDB. Les thèmes de la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité, relativement consensuels, furent relégués au second plan pour laisser la place à la question conflictuelle du « partage juste et équitable des avantages découlant de l'exploitation des ressources génétiques », troisième objectif de la Convention. Les débats furent houleux et donnèrent lieu à des affrontements entre pays du Nord et du Sud sur les règles d'accès aux ressources et les droits de propriété. Ces débats entraient en écho avec ceux d'autres forums internationaux, comme l'OMC à propos des droits de propriété intellectuelle ou la FAO sur l'accès aux ressources et le droit des fermiers aux obtentions variétales.

Il n'est donc pas étonnant que l'atelier de Madrid s'empare de cette question, d'autant que le paragraphe 12 du préambule du texte de la Convention reconnaît le droit des « peuples autochtones et communautés locales » à bénéficier du partage des avantages découlant de l'utilisation de leurs « connaissances, innovations et pratiques traditionnelles ».

Sur bien des aspects, l'atelier de Madrid fut un succès. Il permit de mesurer l'intérêt porté à la question et de se rendre compte des forces en présence : soixante-quatre gouvernements du Nord et du Sud étaient présents aux côtés de quatre-vingt et une délégations déclarant représenter des peuples et communautés autochtones, en grande majorité amérindiennes³. Des délégués de soixante-dix ONG complétaient l'assemblée. Parmi elles figuraient des associations de défense des intérêts des paysans tels Third World Network et le Rural Advancement Foundation International (Rafi) ou des peuples autochtones, comme Watu-accion indigena et l'International Work Group for Indigenous Affairs (IWGIA). Comme à l'accoutumée, les discussions furent approfondies, les débats virulents et les ONG firent le lien avec les autres forums internationaux (FAO ou Commission des droits de l'homme de l'ONU, qui traite de la question autochtone depuis 1990).

La CDB est ainsi apparue comme un forum supplémentaire pour faire entendre la voix des minorités autochtones, le champ de la biodiversité se révélant propice pour faire avancer les revendications identitaires, politiques et territoriales de groupes humains marginalisés.

À Bratislava, les débats de la Conférence des parties ne furent pas non plus dénués de passion⁴. La rédaction de la décision IV/9, qui prévoit de créer un groupe de travail « à composition non limitée » – qui se réunira pour la première fois à Séville en 2000 –, fut fortement influencée par le lobby des ONG « autochtones ». Le programme de travail, ébauché lors de cette réunion⁵, sera complété, abondamment nourri et explicité au cours des ateliers de Séville et de Montréal. Les conférences des parties qui ont suivi, à Nairobi et à La Haye, ont renouvelé le mandat du groupe de travail. Les résultats des travaux ont permis d'élaborer des décisions qui ont fait considérablement avancer la question du partage des avantages sur la scène internationale.

La CDB, pierre angulaire des négociations internationales sur la biodiversité

La décision V/16 de Nairobi⁶ mentionne une longue liste de textes dont la CDB reconnaît l'intérêt et la pertinence. Est tout d'abord mentionnée la Convention 169 de l'Organisa-

2. Voir Cormier Salem M.-C. et B. Roussel, 2002. Patrimoine et savoirs naturalistes locaux. In J.-Y. Martin (ed.), Développement durable. Doctrines, pratiques, évaluations. IRD éditions, Paris, pp. 126-142.

3. On y trouvait en particulier la puissante COICA, Fédération des peuples amérindiens du Bassin amazonien, à laquelle appartient la Fédération des organisations amérindiennes de Guyane (FOAG). Depuis cette première réunion, les délégués de la FOAG ont participé à tous les travaux sur le 8j. Ils sont membres officiels de la délégation française depuis la Conférence de Nairobi.

4. À cette occasion, la France fit sa première déclaration officielle sur l'article 8j : elle soutenait la mise en place d'un groupe de travail *ad hoc*, tout en soulignant les difficultés légales et institutionnelles que l'application de l'article 8j risquait de soulever en France et dans les départements et territoires d'outre-mer.

5. Voir CDB, Bratislava, 1998, p. 80 de la version française.

6. Voir CDB, Nairobi, p. 76 de la version française.

tion internationale du travail : ce traité est essentiel car c'est lui qui a donné, pour la première fois, un contenu juridique international à la notion de « peuple autochtone »⁷ et c'est à lui que se réfèrent tous les peuples autochtones. Cette décision rend un hommage appuyé au Forum international autochtone, qui réunit fréquemment des représentants des peuples autochtones du monde entier, sous l'égide des Nations unies. Contrairement aux populations locales d'Afrique, les peuples sud-amérindiens y sont toujours bien représentés et ce sont généralement leurs délégués qui sont envoyés à la CDB où ils participent activement aux débats des conférences des parties et du groupe de travail.

Les références sans cesse renouvelées aux autres institutions et organisations permettent certes à la CDB de profiter des avancées de ces dernières, mais elles traduisent aussi la volonté des négociateurs de faire de ce traité la pierre angulaire du dispositif mondial en matière de biodiversité. En témoignent les demandes de coordination avec la FAO pour l'accès des fermiers aux ressources agricoles, avec des programmes internationaux – MAB – ou encore avec d'autres conventions comme celle de Paris sur le patrimoine mondial naturel et culturel.

Les textes adoptés à la Conférence des parties de La Haye, en avril 2000, éclairent les orientations actuelles de la Convention en ce qui concerne l'application de l'article 8j. Il est frappant de constater les références répétées aux pratiques locales dans les décisions, qu'elles concernent la biosécurité, la lutte contre les espèces exotiques envahissantes, la protection des forêts mondiales ou même l'approche écosystémique. La mention la plus lourde de sens et de conséquences se trouve dans la décision VI/24, qui impose de tenir compte de l'article 8j pour toute mesure législative, administrative ou de politique générale sur l'accès et le partage des avantages associés aux ressources génétiques. Ainsi donc, la Convention prévoit, pour ne pas dire encourage, la mise sur le marché des savoir-faire locaux et de leurs produits, ainsi que leur valorisation commerciale, ce qui suppose de mettre au point et d'appliquer des systèmes juridiques *sui generis*, adaptés à leur nature et à leur statut.

La question est délicate. Elle met à l'épreuve les accords sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (Adpic)⁸. Les outils juridiques que les Adpic proposent et reconnaissent comme pertinents (brevets, droit UPOV sur les obtentions végétales) sont mal adaptés⁹, même si certains dispositifs *sui generis* comme les indications géographiques peuvent s'avérer utiles. La CDB

multiplie les appels pour qu'on lui transmette des exemples de systèmes de protection juridique plus pertinents. Après moult débats et polémiques, c'est finalement à l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI), très appréciée par l'OMC, que la Convention a confié la tâche d'instruire cette question. Cette institution a créé en son sein le Comité intergouvernemental sur les droits de propriété intellectuelle, les ressources génétiques, les savoirs traditionnels et le folklore, qui fournit des rapports réguliers à la CDB.

Une façon originale d'aborder les savoirs locaux

La décision VI/10, consacrée à l'article 8j, permet de saisir la philosophie de la Convention. Elle peut être résumée de la manière suivante : les communautés autochtones et locales dépendent très étroitement de leur environnement naturel et des ressources matérielles et immatérielles issues des éléments de la biodiversité. En retour, ceux-ci n'existent et ne se sont maintenus jusqu'à nos jours que grâce à une utilisation parcimonieuse (durable !) et aux efforts et au savoir-faire que les sociétés humaines locales ont su développer depuis des millénaires.

Première conséquence, cette décision inscrit obligatoirement les éléments de la nature et de la biodiversité dans un patrimoine. Si la Convention a renoncé à faire de la biodiversité un patrimoine mondial, elle reconnaît son découpage en une multitude de patrimoines locaux. Cela implique notamment la reconnaissance juridique de ce lien patrimonial et la mise en place de règles d'accès adaptées¹⁰. La Convention reconnaît aux communautés locales un droit légitime sur « leur » biodiversité et leur permet d'en contrôler l'accès : elle recommande, mais elle n'impose pas encore, que les utilisateurs intéressés demandent aux communautés un « consentement préalable en connaissance de cause »¹¹.

Autre incidence, la position de la Convention à l'égard de l'article 8j modifie le statut des savoirs et savoir-faire sur la nature. D'outils d'utilisation durable et de gestion, ces savoirs et savoir-faire deviennent des éléments d'un patrimoine, exactement comme les autres éléments de la biodiversité¹². Il s'agit donc de les conserver, de contrôler leur accès et de les valoriser en tant que tels. Pour cela, il est nécessaire d'en dresser l'inventaire et de mettre en place des dispositifs de conservation et de suivi. Quant au contrôle de l'accès, il passe par l'établissement de contrats entre les détenteurs des savoirs et les utilisateurs. Se retrouvent ici les questions de droits de propriété et de consentement préalable.

7. Il faut noter que la France n'a pas ratifié cette Convention, adoptée en juin 1989.

8. Annexe 1 C de l'Accord de Marrakech qui a conclu l'Uruguay Round de l'Organisation mondiale du commerce, le 15 avril 1994.

9. Voir à ce propos : OMPI, 2001. Savoirs traditionnels : besoins et attentes en matière de propriété intellectuelle. Rapport sur les missions d'enquête consacrées à la propriété intellectuelle et aux savoirs traditionnels (1998-1999). OMPI, Genève, 373 p.

10. Voir Cormier-Salem M.-C., D. Juhé-Beaulaton, J.-B. Boutrais & B. Roussel, 2002. Patrimonialiser la nature tropicale. Dynamiques locales, enjeux internationaux. Coll. Colloques et Séminaires, IRD, Paris, 467 p.

11. Ou *prior informed consent* (PIC). Rappelons que cet outil n'a été adopté par la Convention que pour l'accès aux ressources génétiques, la bioprospection et son application par l'Etat.

12. Voir WRI, UICN & PNUE, 1992. Global Biodiversity Strategy. Guidelines for action to save, study and use Earth's biotic wealth sustainably and equitably. World Resources Institute, Washington, 185 p. Ce document faisait de la diversité culturelle le quatrième niveau de la biodiversité.

Ces tâches, qui figurent en bonne place dans le programme de travail de la Convention, impliquent les communautés autochtones et locales. Celles-ci ne voient d'ailleurs pas toujours d'un œil favorable le rôle qu'on veut leur faire jouer et les contraintes qu'on leur impose. Certaines sont scandalisées par l'obligation qui leur est faite de dévoiler, à des fins d'inventaire ou de protection juridique, des savoirs et des pratiques dont l'accès et l'usage peuvent être traditionnellement régis par des règles de secret et d'utilisation confidentielle. Elles n'y voient qu'un stratagème de plus pour les déposséder et les acculturer. Mettre ces pratiques sur la place publique suppose aussi de les diffuser, ce qui va à l'encontre des représentations culturelles qui caractérisent souvent ces pratiques, notamment leur caractère spirituel, voire divin. Pour d'autres en revanche, la Convention devient un forum important, dans la mesure où ses objectifs impliquent une reconnaissance préalable de l'identité, de l'autonomie culturelle, politique et territoriale des communautés locales. Elle devient donc une tribune pour faire avancer des revendications d'autonomie et d'indépendance, dans des contextes historiques et politiques où les communautés locales peinent à faire entendre leur voix.

Sous l'influence déterminante des représentants des peuples amérindiens, l'application de l'article 8j a été très vite associée à la brûlante question de l'autochtonie. Cette situation est loin de plaire à tous les négociateurs : de nombreux Etats du Sud (les pays africains) comme du Nord (la France) ont pu craindre que la reconnaissance du fait « autochtone » et la création *in fine* de droits collectifs spéciaux s'opposent au principe d'égalité et produisent de nouvelles discriminations. Si les débats de la CDB continuent à enfermer l'article 8j dans l'autochtonie, certains Etats risquent de se détourner de la Convention et ainsi de l'affaiblir.

Quoi qu'il en soit, le travail sur les savoirs naturalistes locaux est loin d'être achevé. Les décisions et les textes qui en émanent insistent sur le fait que nous ne sommes encore qu'au début d'un long processus. Les négociateurs et les participants aux travaux du groupe *ad hoc* ont choisi de rester ouverts et disponibles. Ils invitent les communautés qui le souhaitent (et le peuvent !) à participer à leurs travaux. Ils n'ont proposé aucune définition ou limitation de sens

et de contenu des termes polysémiques et flous des textes de la Convention de Rio : « tradition », « communautés locales », etc. La porte reste ouverte à toutes les expériences et interprétations, à tous les acteurs. Dans ses déclarations, la CDB réitère ses appels pour recueillir des informations afin que soient communiqués aux négociateurs les études de cas les plus diverses possibles.

Lors de la Conférence de Nairobi, le volumineux et passionnant recueil d'exemples et d'analyses, réalisé par le Programme des Nations unies pour l'environnement avait reçu un accueil enthousiaste.¹³ Les travaux de Iddri sur les savoirs locaux et le partage des avantages* s'inscrivent dans la même perspective : offrir aux négociateurs des exemples et des points de vue qui pourront faire avancer les débats internationaux. S'ils prennent d'abord en considération la Convention de Rio, en raison de la position centrale qu'elle occupe dans le dispositif des négociations internationales, ils sont aussi conçus pour être utiles aux autres forums, l'OMPI, l'OMC, la FAO. Ils visent deux objectifs originaux : valoriser des expériences francophones et comparer les expériences et les points de vue des différents acteurs.

Alors que l'expertise non anglophone peine toujours à se faire reconnaître à l'échelle internationale — l'ouvrage du PNUE n'échappait pas à cette règle —, il a semblé important à Iddri de valoriser des expériences empruntées au champ français, voire francophone. L'originalité des approches françaises — reconnaissance du local sous l'angle du terroir, utilisation du marché pour valoriser les savoir-faire traditionnels (AOC et autres indications géographiques), conservation des savoirs naturalistes paysans par le biais des écomusées et des parcs naturels régionaux — peut intéresser les négociateurs internationaux. Le second objectif consiste, dans un souci de décloisonnement et de circulation de l'information en France, à recueillir et à comparer les expériences et les points de vue sur les savoirs naturalistes locaux de toutes les catégories d'acteurs impliqués, qu'il s'agisse de chercheurs, de politiques, de praticiens, d'institutions officielles, d'ONG, d'acteurs publics ou privés.

* Savoirs et savoir-faire locaux sur la nature : quels enseignements tirer des expériences françaises ? Document de travail de Iddri, n°1.

13. Posey, D. A., 1999. Cultural and Spiritual Values of Biodiversity. Intermediate Technology Publications, UNEP, Nairobi, 731 p.