

Michel TROMMETTER
et Jacques WEBER

Biodiversité et mondialisation : défi global, réponses locales

La mondialisation de l'économie accroît l'interdépendance des écosystèmes de la planète, et donc de ses ressources biologiques. Celles-ci sont essentielles à la fois pour les populations locales, qui en vivent, et pour l'humanité dans son ensemble. La difficulté est ainsi que des biens publics globaux aussi essentiels que la santé, l'alimentation ou l'environnement peuvent être affectés, à terme, par l'usage, privé ou public, qui est fait, aujourd'hui, de la diversité biologique. Dès lors se pose la question de la réglementation de l'accès et de l'usage de ces ressources. Celle-ci doit intégrer un niveau global, pour tenir compte de l'intérêt, présent et futur, de l'humanité, et un niveau local, associant les pays et les populations concernés. La concertation entre pays du Nord et pays du Sud est donc plus que jamais nécessaire en la matière, à la fois pour mettre en place une bonne gestion de la biodiversité, et pour offrir à ces derniers un accès réel et équitable aux marchés locaux, nationaux et mondiaux.

Politique étrangère

La biodiversité se définit comme l'ensemble des richesses génétiques, spécifiques (au sens d'espèces) et écosystémiques. Son importance est cruciale pour le devenir des écosystèmes naturels¹. Mais la diversité génétique l'est peut être plus encore pour les humains, leur alimentation et leur cadre de vie. Sa diminution entraîne un risque important en cas d'épidémie ou de changement climatique. Or la mondialisation des échanges, jointe aux progrès dans la sélection

Michel Trommetter est économiste et chercheur au GAEL de l'Institut national de la recherche agronomique (INRA) et de l'Université Pierre Mendès France à Grenoble.

Jacques Weber, économiste et anthropologue, dirige l'Institut français de la biodiversité (IFB) et enseigne à l'Ecole des hautes études en sciences sociales (EHESS).

1. J. Weber, « Conservation, développement et coordination : peut-on gérer biologiquement le social ? », Colloque panafricain sur la gestion communautaire des ressources naturelles renouvelables et le développement durable, Harare, 24-27 juin 1996.

des variétés, aboutit à ce que l'alimentation de l'humanité repose sur un nombre très faible de plantes et d'animaux, de plus en plus fragiles. Dans ce contexte, la diversité génétique doit être considérée comme un *bien public global*² permettant de préserver un « potentiel d'évolution des espèces³ ». En revanche, les ressources biologiques peuvent être définies, au mieux, comme des *biens communs*⁴, susceptibles de faire l'objet d'une appropriation ou d'un usage, privatif ou collectif. C'est sur ces bases que sera analysé de quelle façon différents mécanismes – droits de propriété, droits d'accès aux ressources et aux marchés, droits d'usage, dispositifs incitatifs – peuvent contribuer à une bonne gestion de la biodiversité, en vue d'un développement durable.

Biens publics globaux, mondialisation et environnement

Mondialisation et environnement

La mise en place d'institutions internationales comme l'Organisation mondiale du commerce (OMC) a entraîné l'adoption de règles qui mènent à une perte relative de souveraineté des Etats en matière de commerce. A l'égard des biotechnologies, l'OMC estime que le bon fonctionnement du marché passe par la définition, au niveau mondial, de droits de propriété, limités dans un premier temps aux variétés végétales. La question de l'adaptation de ces droits à des niveaux de développement différents est ici prise en compte, puisque les pays ont le choix de mettre en œuvre des brevets⁵, des certificats d'obtention végétale (COV)⁶ ou des systèmes de protection *sui generis, a priori* mieux adaptés à chaque situation.

Les enjeux environnementaux de la mondialisation sont de plus en plus pris en considération par les pays industrialisés, qui ont adopté,

2. C.P. Kindleberger définit les biens publics globaux comme « l'ensemble des biens accessibles à tous les Etats qui n'ont pas nécessairement un intérêt individuel à les produire », dans « International Public Goods without International Government », *The American Political Review*, vol. 76, n° 1.

3. P. Joly, « Les valeurs de la biodiversité et la valeur du concept de biodiversité », Journées francophones de conservation de la biodiversité, Villeurbanne, 22-25 avril 2003.

4. La notion de bien commun suppose l'existence de ressources utilisées par un groupe humain donné sur un lieu donné et permettant, en général, l'exclusion d'autres utilisateurs.

5. « Le brevet est un monopole temporaire d'exploitation qui donne à son titulaire la faculté d'être le seul à fabriquer et commercialiser l'invention brevetée », dans C. Noiville, *Ressources génétiques et droit : essai sur les régimes juridiques des ressources génétiques marines*, Paris, Pedone, 1997.

6. Le COV (créé par l'Union professionnelle des obtenteurs végétaux) est un système de protection des variétés de semences, garantissant l'accès automatique, et donc gratuit, aux ressources génétiques qui la composent à des fins de recherche et de sélection végétale.

pour la plupart, des normes nationales. Cette prise de conscience conduit à des situations paradoxales. En effet, alors que les pays du Nord mettent en œuvre des politiques de protection de l'environnement, la situation dans les pays du Sud tend à se dégrader, la priorité de ces derniers étant, en général, le développement économique. Les multinationales pourraient alors être tentées de délocaliser leurs activités industrielles dans les pays en développement (PED) pour contourner les normes des pays industrialisés⁷.

Biens publics globaux et environnement

Une approche par les biens publics globaux propose une vision du développement qui n'est pas seulement économique et liée aux marchés⁸. Certains avancent, en effet, que le déficit en biens publics globaux est le résultat d'une double défaillance : celle du marché et celle des Etats⁹. Pour créer et gérer ce type de bien, il faudrait donc instituer des normes internationales et leur garantir une légitimité. Des conventions internationales sur l'effet de serre et sur la biodiversité ont ainsi été signées puis transposées dans les législations nationales des Etats. Plus largement, il s'agit d'extrapoler la théorie des biens publics au niveau international, sachant qu'il n'existe pas d'institution supranationale capable d'imposer de telles normes, exceptée l'OMC, où les différends entre pays sont jugés et donnent lieu à des sanctions contre le pays reconnu fautif.

Dans ce contexte se pose la question de la création d'une organisation mondiale de l'environnement (OME)¹⁰, à l'instar de l'OMC. En France, le ministère des Affaires étrangères (MAE) et la Direction du Trésor affirment que « l'idée a (...) progressé, à l'aube du nouveau millénaire, selon laquelle les questions globales ne peuvent être réglées par des accords entre les Etats les plus puissants, mais que leur

7. Ce type d'analyse pourrait être transposé aux cas des droits de propriété intellectuels : des droits trop faibles en Europe pourraient entraîner des délocalisations de la recherche vers les pays où les droits sont plus forts. Voir C. Henry, M. Trommetter et L. Tubiana, « Innovation et droits de propriété intellectuelle : quels enjeux pour les biotechnologies ? », dans *Propriété intellectuelle*, Paris, La Documentation française, à paraître.

8. I. Kaul, I. Grunberg et M.A. Stern, « Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century », New York, Oxford University Press for UNDP, 1999.

9. J.-J. Gabas et P. Hugon, « Les biens publics mondiaux et la coopération internationale », dans *Biens publics à l'échelle mondiale*, Bruxelles, Colophon Editions, 2001.

10. Ce pourrait être le PNUE, qui accèderait alors à une légitimité du type de celle de la FAO, de l'OMS ou de l'OMC.

traitement nécessite un consensus international minimal associant l'ensemble des pays de la planète¹¹ ». Il s'agit là d'une conception collective de la norme, concernant les Etats et ceux qui devront la mettre en œuvre localement. L'absence d'acteurs locaux dans le processus normatif peut en effet conduire à ce que Harding a appelé la « tragédie des communaux¹² » : l'usage anarchique fait localement des ressources naturelles aboutit à l'incapacité (ou la non volonté) de l'Etat à en réglementer la gestion. Compagnon précise d'ailleurs que, « si le marché est efficace pour fournir des biens privés, la production de biens publics suppose l'action de l'Etat non seulement au travers des dépenses publiques, mais aussi par une action de catalyseur des efforts privés et de régulateur *via* la production de normes juridiques¹³ ».

Les deux conventions internationales les plus médiatisées en matière de risque environnemental global reposent sur des enjeux assez différents :

- la convention sur la gestion de l'effet de serre se fonde sur des anticipations de réchauffement climatique au niveau mondial, selon les émissions de CO₂ modélisées par l'Intergovernmental Panel on Climate Change. Elle a conduit à la négociation de normes d'émissions de CO₂ par pays, négociées à Kyoto, dont la mise en application est remise en cause aujourd'hui par certains Etats. Ces normes doivent être négociées collectivement, car, comme le note Godard, « personne ne peut créer seul son propre climat¹⁴ ». Dans Kyoto, l'effort de réduction des émissions est exclusivement demandé et accepté par les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), nonobstant quelques mesures destinées à inciter les PED à réduire leurs augmentations d'émissions, principalement en adoptant des technologies propres. Ainsi, le niveau pertinent de gestion d'un bien public local – la qualité de l'air –, s'il a un effet global – l'effet de serre –, ne peut être géré efficacement qu'à l'échelle mondiale¹⁵ ;

11. MAE et Direction du trésor, *Les Biens publics globaux*, « Série Partenariats », MAE et ministère de l'Economie et des Finances, Paris, février, 2002.

12. G. Harding, « The Tragedy of the Commons », *Science*, vol. 162, p. 1243-1248 (1968).

13. D. Compagnon, « La conservation de la biodiversité, improbable bien public mondial », dans F. Constantin (dir.), *Les Biens publics mondiaux : un mythe légitimateur pour l'action collective ?*, Paris, L'Harmattan, 2002.

14. O. Godard, « Climate Change : A Case for Trading to Protect a Global Public Good », Conférence SUSTRA, *Commerce et biens publics mondiaux : conflits, compatibilité et complémentarité*, Montpellier, 13-14 mai 2002.

15. R. Barbault, A. Cornet, J. Jouzel, G. Mégie, I. Sachs et J. Weber, « Quels enjeux ? Quelles contributions des scientifiques ? », Johannesburg, Sommet du développement durable, Paris, ADPF, 2002.

– les enjeux posés par la convention sur la biodiversité sont moins nets. Aucun objectif quantitatif de préservation de celle-ci n'a été fixé, ni aucun engagement multilatéral de « réduction de son érosion ». Préserver la biodiversité a un double coût : un coût direct, et un coût d'opportunité résultant du non-développement d'une zone, ou d'un développement différent de celui qu'aurait permis la situation originelle. Or, c'est principalement au niveau des PED que doivent se construire les propositions de gestion de la biodiversité. Et créer des normes internationales contraignantes, même avec l'accord de leurs dirigeants, peut être perçu par ces pays comme une limitation de leur droit au développement.

La biodiversité : conditions d'accès et d'usage

Selon la convention sur la diversité biologique, « la biodiversité est définie comme la variabilité des organismes vivants de toutes origines, y compris, entre autres, les écosystèmes terrestres, marins et autres écosystèmes aquatiques, et les complexes écologiques dont ils font partie ». Les causes de l'érosion de la biodiversité sont multiples : sur-exploitation de ressources, destruction d'écosystèmes, changement climatique, etc. Les usages des différents éléments de la biodiversité et leurs marchés sont également divers : autoconsommation, marchés locaux ou mondiaux, valorisation de la diversité biologique et échanges de ressources génétiques, etc. La biodiversité est aussi liée à certains biens publics globaux : la santé (accès aux thérapies, développement de médicaments), l'alimentation¹⁶ (voir encadré 1), l'effet de serre, l'environnement.

Le problème soulevé est celui de la gestion pérenne de la biodiversité dans un contexte de développement durable. Pour certains auteurs, en effet, la valeur de la biodiversité résulte du seul fait de son existence, et non de l'usage dont elle fait l'objet. Cette conception occulte le fait que la biodiversité est un réservoir potentiel de médicaments, de denrées agroalimentaires, etc. ; elle fait aussi l'impasse sur la valeur d'usage qu'elle représente pour les populations des PED¹⁷. Cela signifie

16. Il s'agit du principe de précaution face à la mutation de pathogènes, voir M. Trommter, « Conservation of Plant Genetic Resources : A Precautionary Approach », Workshop Option Valuation in Energy and Environmental Issues, Fraunhofer ISI, Karlsruhe, 11 février 2003.

17. D. Compagnon, *op. cit.* [11]. J. Weber, *op. cit.* [1] et [8].

Encadré 1

Les ressources phytogénétiques, patrimoine commun de l'humanité

Les ressources génétiques végétales ont de tout temps été considérées comme le patrimoine commun de l'humanité. La Food and Agriculture Organisation (FAO) a même commencé à définir un statut particulier pour les ressources génétiques agricoles, ce qui a conduit, en novembre 2001, à la signature de l'Engagement international (EI). Cet accord multilatéral d'échange assure l'accès, sans exclusion, aux ressources génétiques des pays signataires, par le biais de contrats prévoyant, en fonction de l'innovation et des droits de propriété intellectuelle s'y rattachant, des compensations à verser dans un fonds international pour les PED. Dans le cas d'une protection par certificat d'obtention végétale, qui assure le libre accès pour des innovations qui ne sont pas « essentiellement dérivées » de l'utilisation de ressources génétiques existantes, il n'y a pas de contribution à verser, ou alors de façon volontaire. En cas de dépôt d'un brevet, avec un risque de fermer l'accès à certaines ressources, le versement est dû. Cet accès payant généralisé est limité à une liste d'espèces.

qu'il ne faut pas avoir une approche statique de l'évolution de la biodiversité (conserver l'ensemble des ressources existantes à l'instant t), mais une approche dynamique (analyser et réguler la façon dont les différents éléments influençant la biodiversité – plantes, animaux, humains... – interagissent et évoluent).

Erosion et usages de la biodiversité

La gestion de la biodiversité doit prendre en compte le fait qu'une même ressource peut avoir une valeur différente pour deux individus. Ainsi, si une espèce d'arbre a pour le paysan une valeur d'usage direct, elle aura pour le scientifique un prix, voire une valeur d'option, liés à son rôle dans l'écosystème et à la présence potentielle d'une molécule permettant de fabriquer des médicaments ou d'améliorer les variétés végétales. On est ici en présence d'un conflit d'usage ; le bien-être de l'un ne peut croître qu'au détriment de celui de l'autre. A ce propos, Cury donne l'exemple de la sur-pêche de poissons prédateurs (morues, églefins, thons, etc.), qui les fragilise face à leurs proies, celles-ci devenant trop nombreuses¹⁸. Elles peuvent alors devenir les prédateurs de leurs prédateurs naturels, par exemple en mangeant leurs œufs. Dans ce cas, même en arrêtant totalement la pêche indus-

18. P. Cury, « Les prédateurs ne sont plus ce qu'ils étaient », *La Recherche*, hors série, avril-juin 2003, p. 26-30.

trielle, les populations de prédateurs ne pourraient se reconstituer. Les notions d'interaction et de co-évolution impliquent donc une relation dans les deux sens – de l'homme vers la nature et de celle-ci vers l'homme. L'action humaine peut ainsi avoir des effets sur la nature qui limitent le nombre d'options futures. Dans l'autre sens, l'augmentation des épidémies de choléra serait due à l'augmentation exponentielle des populations d'une bactérie (dite *vibrio cholerae*) dans les eaux saumâtres, qui s'explique par des évolutions climatiques de type El Niño¹⁹.

L'interaction des acteurs dans l'utilisation d'éléments de la biodiversité a donc des effets positifs ou négatifs, à la fois sur la biodiversité et sur les usages futurs qui en seront faits. On est ici en présence d'un conflit d'usage et/ou de valeur. Les actions individuelles ont des conséquences directes sur l'écosystème et le bien-être des autres acteurs. C'est dans ce cadre que doit être menée une politique de gestion de la biodiversité, du niveau local au niveau global.

Cette politique doit prendre en considération la façon dont l'absence d'infrastructures entrave le développement et peut avoir des effets néfastes sur la biodiversité. Une pression démographique trop faible peut nuire à la gestion de la biodiversité du fait que les coûts d'investissement, d'infrastructure et d'approvisionnement peuvent devenir prohibitifs par rapport aux gains sociaux anticipés par les populations²⁰. Ainsi, si certains agro-forestiers, faute d'une route ou d'un pont, ne peuvent plus vendre ou échanger leurs productions contre du riz sur le marché, ils cultiveront du riz sur brûlis, ce qui conduira à la destruction de la forêt et réduira la biodiversité²¹. Aussi certains auteurs prônent-ils l'interdiction de l'usage des écosystèmes par les populations locales, ce qui ne peut manquer de donner à celles-ci le sentiment que ce sont les pays du Nord qui décident des modalités et de la vitesse de « leur » développement. Par ailleurs, si des projets internationaux d'aide au développement et de construction d'infrastructures de désenclavement sont parfois favorables aux communautés

19. J.-F. Guégan et F. Renaud, « Biodiversité, environnement et santé », *La Lettre de l'IFB*, n° 2, juillet 2002.

20. P.F. Veira et J. Weber, *Gestão de Recursos Naturais Renováveis e Desenvolvimento : Novos Desafios para a pesquisa ambiental*, Sao Paolo, Cortez Editora, 1997.

21. J. Weber, « L'occupation humaine des aires protégées à Madagascar : diagnostic et éléments pour une gestion viable », Colloque international sur l'occupation humaine des aires protégées, ONE-ANGAP-DEF, Mahajunga, novembre 1994.

locales et à la protection de la biodiversité, ils peuvent aussi conduire à l'irruption d'acteurs extérieurs qui, si l'Etat est incapable de réglementer l'accès aux ressources biologiques, exploiteront l'écosystème à leur convenance.

La gestion de la biodiversité peut aussi passer par des mesures permettant ou facilitant l'exportation. Un pays comme le Mali, par exemple, doit faire face aux subventions agricoles des Etats-Unis, ce qui rend son coton peu compétitif sur le marché mondial alors que ses coûts de production réels sont moindres. Si la situation perdure, les agriculteurs maliens devront cultiver autre chose, ce qui ne manquera pas d'avoir des effets négatifs sur les écosystèmes de ce pays, donc sur la biodiversité. Deux types de proposition peuvent remédier à cette situation :

- pour certains, il faudrait « intégrer les pays pauvres à travers un pacte de développement. Cela implique une ouverture plus déterminée des marchés du Nord, y compris en donnant plus de poids aux impératifs de développement en regard de la défense des intérêts de nos propres producteurs²² ». Des achats directs, par des pays de l'OCDE, auprès des exploitants maliens devraient également être envisagés à des prix supérieurs aux prix du marché ;
- pour d'autres, l'aide à la création d'infrastructures pour la fabrication de produits intermédiaires (filatures) devrait permettre d'augmenter la valeur ajoutée de ces matières premières et avoir des effets positifs sur la gestion des écosystèmes maliens. Cela ne pourrait se faire que dans le cadre d'un système d'aide publique au développement (APD) intégrant des actions de formation et des incitations à la création de filières et de débouchés internationaux.

Une vision humaniste et volontariste du développement durable souligne ainsi les conséquences à très long terme des actions présentes²³. C'est pourquoi le PNUE, en 1987, a défini le développement durable comme devant s'appuyer sur une limitation des « irréversibilités²⁴ ».

22. P. Jacquet, J. Pisani-Ferry et L. Tubiana, *Gouvernance mondiale*, Rapport du Conseil d'analyse économique, n° 37, Paris, La Documentation Française, 2002.

23. J. Weber, *op. cit.* [1].

24. PNUE (1987), « Notre Futur à Tous », Commission des Nations Unies pour l'environnement et le développement, PNUE, 1987 (Rapporteur : Mme Bro Bruntland).

Usages de la biodiversité et droits de propriété

Un décideur public a le choix entre différents droits de propriété, des plus classiques – droits de propriété privée ou publique – aux plus complexes – droits d'accès et d'usage. Parmi eux, il en est deux qui sont essentiels pour les choix stratégiques des Etats : le droit lié au foncier, et le droit sur les usages du foncier. Il s'agit ici de dépasser le cadre strict de l'appropriation du sol et de s'intéresser aux systèmes d'accès et d'usage des ressources²⁵. Le droit lié au foncier existe au niveau local, mais il peut être plus ou moins déconnecté des droits d'usage²⁶. Quant aux droits de propriété, ils peuvent se décliner de la façon suivante :

- absence de droits de propriété et absence de droits d'accès : les biens sont ici en libre accès (ce qui peut déboucher sur la « tragédie des communaux ») ;
- droit de propriété collective, avec définition de droits d'accès et/ou d'usages : ici, l'écosystème est un bien commun²⁷ sur lequel des droits sont alloués aux différents acteurs. Cette allocation de droits d'usages, ou de non-usage, se décide au niveau collectif ; elle tient compte des relations interpersonnelles et des différents modes de relation entre les hommes et le milieu naturel, qui vont de la relation marchande aux relations de type sacré ;
- propriété publique : l'Etat décide des droits d'accès ou d'usage qu'il attribue ou non, de leurs modalités et de leur durée. Il peut aussi définir les droits d'accès à certaines ressources du sous-sol ou à des ressources génétiques ;
- propriété privée : le propriétaire est seul responsable de la gestion de son bien, nonobstant quelques limites éventuelles concernant le type d'usage ou de ressource²⁷.

Dans l'exemple d'un écosystème dont les biens communaux sont régis par des droits d'accès et d'usage, mais où la propriété de la terre est publique, l'Etat peut fort bien décider d'octroyer des droits d'abattage

25. J. Weber, « Ressources renouvelables et systèmes fonciers. », Paris, Note du CIRAD-GREEN, 29 mai 1996.

26. Voir E. Schlager et E. Ostrom, « Property-Rights Regimes », *Land Economics*, p. 253-256, 1992, pour une vision plus précise des différents droits selon le statut de l'occupant d'une terre et/ou d'une ressource sur cette terre.

27. OCDE, *Manuel de protection de la biodiversité : conception et mise en œuvre des mesures incitatives*, Paris, OCDE, 1999.

des arbres, ou des concessions minières, à des entreprises nationales ou multinationales. Mais il existe alors un risque que les populations locales contestent ce mode de gestion – par braconnage, surexploitation des ressources forestières ou minières, etc.–, ce qui peut conduire à une réduction de la biodiversité. Ainsi, la gestion globale d'un bien commun ne peut être un bon moyen de gérer un écosystème qu'à condition que la définition des droits d'accès et d'usage au niveau local soit à la fois reconnue par les Etats et acceptée par les populations, au même titre que la propriété privée ou publique. L'objectif, quel que soit le type de droit de propriété retenu, est de limiter les situations de libre accès. Car la mauvaise ou la non gestion, par le détenteur du droit, d'une propriété publique ou privée peut avoir un impact irréversible sur la biodiversité et sur les biens publics globaux qui en dépendent.

Quels accès pour quels usages ?

A la fin des années 1970, des droits à la production et des droits d'accès au marché ont été mis en œuvre dans l'agriculture par les pays du Nord (quotas laitiers). Dans les années 1980, des quotas ont été créés pour la pêche : 1981 en Australie, 1983 en Nouvelle-Zélande... Un marché des droits d'émissions de gaz polluants a été créé en Californie en 1986 ; un marché sur les émissions de CO₂ dans le nord-est des Etats-Unis et le Middle West en 1990. Ces permis ont été créés pour régler des questions d'externalités négatives²⁸ et sont aujourd'hui repris pour la gestion de biens publics globaux (par exemple dans le protocole de Kyoto pour le climat).

La définition des détenteurs de droits (de propriété, d'émission, d'accès et d'usage) est importante du fait de l'existence de plusieurs acteurs, et parce que les actions individuelles ont des conséquences à la fois sur le bien-être des autres acteurs et sur l'écosystème. C'est dans ce cadre que doit être menée une politique de gestion de la biodiversité. Celle-ci est d'autant plus difficile à mettre en œuvre au

28. L'externalité désigne l'impact de la production ou de la consommation d'un agent (producteur ou consommateur) sur un autre, lorsque celui-ci n'est pas pris en compte par le marché et le système de prix. C'est le cas lorsqu'une entreprise procède à des investissements en R&D. Ces derniers ont un double effet : d'une part, ils sont à l'origine de biens et de procédés nouveaux ; de l'autre, ils sont pourvoyeurs d'idées qui servent à d'autres innovations. L'effet externe peut être positif (vaccination) ou négatif (pollution). Cette définition est inspirée de *Problèmes économiques*, « L'économie mot à mot », disponible sur : <www.ladocumentationfrancaise.fr/pe/frame/fr_gloss.htm>.

niveau local que les usages des ressources biologiques sont d'une immense diversité et d'une grande inventivité. Ainsi, des droits de pêche peuvent être mis aux enchères, l'attributaire étant celui qui offre la plus grande part de ses captures à la communauté. Des permis de ce type peuvent être créés pour la chasse, l'abattage d'arbres, la cueillette. Utilisés localement, de façon responsable, entre des acteurs en nombre limité ayant la capacité d'exclure les outsiders, de tels dispositifs peuvent contribuer à sécuriser les droits d'accès et d'usage de communautés locales très pauvres et conduire à une gestion durable de la biodiversité. Utilisés sans discernement, ils peuvent entraîner, en revanche, l'appropriation privative des ressources communes par des caciques locaux ou des entreprises, et contribuer à entretenir la pauvreté et à aggraver la dégradation de l'environnement. L'enjeu-clé de la gestion durable de la biodiversité est donc de réglementer l'accès aux ressources alors que la communauté internationale se préoccupe surtout de créer des marchés des ressources génétiques et de partager les avantages liés à leur exploitation (royalties, transferts de technologies).

La gestion de la biodiversité doit poursuivre deux objectifs : créer, au niveau local, les moyens d'un développement durable produisant des externalités positives, et réduire les externalités négatives au niveau mondial. Il ne s'agit pas de raisonner en fonction d'un équilibre, aucun niveau optimal de biodiversité n'étant quantitativement défini, mais de s'inscrire dans un processus de co-évolution entre l'économie, l'environnement et la société. La question centrale est de savoir si la participation des Etats et des populations sera contrainte ou volontaire. En théorie, si le bien public est créé par des contributions volontaires, l'optimum n'est pas atteint, car l'individu ne prend pas en compte l'effet du bien public sur la société dans son ensemble²⁹. Ce constat ne peut être qu'amplifié lorsqu'il s'agit de biens publics globaux ou d'éléments contribuant à leur création (comme les ressources biologiques), dont la relation avec la préoccupation majeure des pays concernés – le développement – est, en général, peu comprise par ceux-ci. Dès lors, comment préserver les biens publics globaux comme l'environnement ou la santé sans une gestion autoritaire de la

29. P. Picard, *Éléments de microéconomie*, Paris, Montchrestien, 1994.

Encadré 2

La gestion locale sécurisée de Madagascar

A Madagascar, l'Etat a mis en œuvre la loi GELOSE, qui transfère le droit d'accès et d'usage des ressources de droit privé de l'Etat à la population locale, qui devient gestionnaire des ressources et de l'écosystème se trouvant sur son terroir. Une institution regroupant les acteurs locaux a été instaurée au niveau local. Elle a pour mission d'atteindre les objectifs décidés par les acteurs locaux, et de gérer l'accès et l'usage de l'écosystème. Les populations locales gèrent ainsi directement les contrats de bio-prospection avec les universités ou les entreprises privées.

biodiversité ? Certains répondent par la théorie des incitations³⁰. Mais la mise en œuvre des incitations est délicate si l'on raisonne en termes de développement durable. Sans doute peut-on estimer que, puisque les bénéfiques produits par les biens publics globaux ont une dimension planétaire, les incitations à la gestion durable de la biodiversité dans les PED devraient être créés avec l'aide des pays industrialisés ou des organisations internationales. Mais ces aides n'ont pas vocation à durer éternellement. Il s'agit donc de financer des projets de développement durable sous la contrainte d'une gestion également durable de la biodiversité (voir encadré 2). Pour être acceptés par les populations, ces projets doivent fournir des moyens équivalents à ceux qui existeraient si l'on ne changeait pas la situation originelle des écosystèmes, tout en garantissant un niveau « suffisant » de biens publics globaux. Divers dispositifs ont été créés à cet effet – labels écologiques, commerce équitable, construction d'infrastructures, etc. –, mais ils ne pourront être efficaces que si un accès plus équitable aux marchés mondiaux est enfin permis aux produits des pays du Sud.

*
**

La difficulté de la gestion de la biodiversité tient à ce que les ressources biologiques sont des biens locaux, privés ou collectifs, dont le libre accès doit être interdit. La gestion de la diversité doit être au cœur de l'analyse : les ressources génétiques sont un *bien public global* dont il faut maintenir le potentiel évolutif, tant pour apporter des

30. Voir J.-J. Laffont et J. Tirole, *A Theory of Incentives in Regulation and Procurement*, Cambridge, MIT Press, 1993.

améliorations (aux médicaments, à l'alimentation) que pour anticiper les évolutions de facteurs pathogènes (agricoles ou humains). Ce maintien d'un potentiel évolutif doit se faire dans un contexte de développement durable qui limite les irréversibilités en préservant, pour l'avenir, le plus grand nombre d'options de développement possible. Or, la gestion de la biodiversité par la seule création d'un marché mondial des ressources génétiques, que l'on voit s'ébaucher aujourd'hui, est loin d'être suffisante pour assurer à la fois un développement durable et une gestion pérenne de la biodiversité.

La gestion de cette dernière passe donc par la gestion des ressources biologiques locales, qui dépendent d'utilisations privées ou collectives nécessaires à la vie et au fonctionnement quotidien des sociétés. La gestion de ces ressources à un niveau international peut alors se révéler délicate, et avoir un impact, positif ou négatif, sur des biens publics globaux (santé, alimentation, environnement...) du fait de l'action des différents acteurs qui interviennent sur la biodiversité au niveau local.

Dans le cas du changement climatique, des objectifs quantitatifs de réduction des émissions de CO₂ dans les pays du Nord ont été associés à des incitations à une réduction des augmentations des émissions de CO₂ dans les PED. Dans le cas de la biodiversité, aucun objectif quantitatif de réduction de l'érosion de la biodiversité n'a été fixé. Sa gestion durable exige l'utilisation de mécanismes incitatifs pour les PED dans un cadre de développement durable. La référence à la biodiversité doit alors servir à justifier les incitations mises en place par les pays industrialisés – APD avec financement de projets par la « collectivité » mondiale et transferts de technologies – et non à imposer des actions aux pays du Sud qui seraient perçues comme une ingérence dans leur droit au développement. Ces incitations à la gestion de la biodiversité passent par la création d'infrastructures et de filières avec des débouchés au niveau local, mais également par un accès réel et équitable aux marchés nationaux et mondiaux. ■