



Deuxième Commission
Développement durable,
financement et commerce

C-II/111/2004/R-dr
28 juin 2004

LE ROLE DES PARLEMENTS POUR PRESERVER LA BIODIVERSITE

Projet de rapport établi par les co-Rapporteurs
Mme Suda Mugerwa (Ouganda) et M. Paul Günter (Suisse)

I. Introduction

1. Le premier siècle de la protection des espèces et du biotope ressemble à une série ininterrompue d'interventions d'urgence. Qu'il s'agisse d'espèces animales ou végétales menacées de disparition, de biotopes dans des aires protégées ou encore des restes de la forêt humide originelle, seules des interventions de dernière minute ont permis d'éviter le pire. Aujourd'hui, 24 % des mammifères et 12 % des oiseaux sont menacés d'extinction. S'agissant des végétaux, cette proportion se situe entre 0,5 et 16 %.

2. Pareille situation ne peut perdurer : en effet, il n'est plus acceptable que la protection de la diversité biologique se résume à une série d'actions désordonnées visant à parer au plus pressé. Compte tenu des enjeux, il importe aujourd'hui de planifier les mesures de protection de la diversité biologique dans le cadre d'un dispositif global. Cette mission essentielle ne pourra être menée à bien sans les acteurs incontournables que sont les parlements de la planète, car ce sont eux qui votent les lois et adoptent les budgets.

3. Pourtant, cette question ne constitue pas une préoccupation prioritaire sur le plan politique. Les gouvernements doivent donc s'efforcer de sensibiliser toutes les couches de la population à l'importance fondamentale du maintien d'une diversité biologique constitutive de la vie, ainsi qu'aux répercussions de cette diversité sur les autres aspects de la politique publique. Les efforts en matière de développement durable ne seront couronnés de succès que lorsque nous aurons reconnu la nécessité d'agir de concert.

4. Trois questions fondamentales doivent guider la réflexion des parlementaires en matière de biodiversité :

- Comment protéger les réservoirs de biodiversité en termes de qualité et de superficie ?
- Comment exploiter au mieux les ressources sans les détruire ?
- Comment faire en sorte que les profits résultant de cette exploitation soient aussi partagés par les pays et les peuples qui assurent l'entretien de ces réservoirs (droit des brevets, Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle dit ADPIC, protection contre le vol des ressources génétiques) ?

II. Les défis de la biodiversité

5. Les termes "biodiversité" et "diversité biologique" sont synonymes et donc interchangeables. La biodiversité est la variété de tous les organismes (animaux, plantes, champignons, et micro-organismes) vivant dans une zone spécifique. On la mesure généralement par le nombre d'espèces présentes dans un écosystème (Union des Scientifiques concernés). Les ressources de la biodiversité, partie intégrante de l'environnement naturel au sens large (atmosphère, océans, déserts et régions polaires), doivent être gérées avec discernement si l'on veut préserver l'avenir. De même, Wilson définit le concept de diversité biologique comme l'étude systématique de tout ce qui constitue la diversité organique, y compris l'origine de cette diversité, ainsi que des méthodes permettant de la préserver et de l'utiliser au service de l'humanité.

6. Pour les scientifiques, il est difficile de dresser un bilan de la biodiversité pour l'instant, 1,4 million d'espèces seulement ayant été répertoriées et décrites. Sur ce nombre, on ne compte que 4 000 espèces de mammifères et 9 500 d'oiseaux, le reste étant des insectes. Les espèces non répertoriées seraient deux à vingt fois plus nombreuses que les espèces connues. La biodiversité est souvent plus importante dans les tropiques, notamment dans les forêts tropicales qui n'occupent que 7 % des terres émergées.

Importance de la biodiversité

7. Partout, la biodiversité est considérée comme un patrimoine public national et local, particulièrement précieux pour les populations les plus pauvres de la planète qui, plus que les autres, dépendent des ressources locales pour s'alimenter, s'abriter, faire du feu, se soigner et se protéger des risques naturels. Il est désormais admis que seule une biodiversité intacte permet un équilibre des écosystèmes et donne la possibilité, directement ou indirectement, de :

- maintenir la fertilité des sols,
- maintenir la stabilité du climat,
- diminuer l'impact des catastrophes naturelles comme les inondations, les sécheresses et les températures extrêmes et inverser le processus de désertification qui touche des régions entières,
- assurer, grâce à la conservation des forêts dans les bassins versants ou les zones humides, la préservation des ressources hydrologiques et donc l'approvisionnement en eau de populations qui en dépendent,
- assurer, grâce à la protection des écosystèmes forestiers, des puits de carbone efficaces, réduisant d'autant les effets néfastes des émissions de CO₂ dues à l'utilisation croissante de combustibles fossiles, et éviter une catastrophe climatique,
- découvrir, grâce à la variété des espèces animales et végétales, de nouveaux médicaments,
- découvrir, grâce à la conservation des ressources génétiques dans les réservoirs de diversité biologique, des plantes cultivées de meilleure qualité (plus sûres et offrant un meilleur rendement), élément déterminant pour l'avenir de l'agriculture et de la sécurité alimentaire mondiale.

Biodiversité et extinction

8. Plus de la moitié des espèces dans le monde sont menacées d'extinction. Il ressort du *Global Environment Outlook 2000* que de nombreuses espèces de la planète ont déjà disparu ou sont condamnées à disparaître parce que l'environnement lui-même et les décideurs sont lents à réagir : il est déjà trop tard pour préserver toute la biodiversité qu'avait notre planète (PNUE, GEO 2000).

9. En Amérique du Nord, 3 % des espèces connues de poissons vivant en eau douce ont disparu en raison de la destruction de leur habitat physique, de l'éviction par des espèces introduites, de l'altération de leur habitat par des polluants chimiques, de l'hybridation avec d'autres espèces ou de prélèvements excessifs.

10. En Afrique de l'Est, l'écologie du Lac Victoria, la plus vaste étendue lacustre tropicale du monde, avec les plus importantes pêcheries intérieures d'Afrique et qui, hier encore, offrait un habitat à plus de 600 haplochrominiens endémiques de la famille des Cichlidés, a été bouleversée par les prélèvements, l'accroissement de la population et l'introduction de nouvelles espèces. Ainsi, les colons avaient introduit la perche du Nil, qui atteint deux mètres de long, à des fins de pêche sportive sur le Lac Victoria, en 1959, éliminant plus de la moitié de la population de poissons originels.

11. Par ailleurs, le cinquième des espèces d'oiseaux dans le monde a été éliminé au cours des deux derniers millénaires d'occupation humaine des îles et il n'en resterait que 9 040 espèces. Dans certaines régions d'Europe occidentale, 40 à 50 % des espèces de champignons ont disparu en l'espace de six ans (1993-1999), essentiellement en raison de la pollution de l'air. De même, 213 à 228 espèces de plantes, sur un total de 20 000 environ, auraient disparu aux Etats-Unis. Malgré ces chiffres cependant, il reste difficile d'évaluer le rythme de l'extinction de la biodiversité en raison du manque de connaissances sur les espèces en déclin, notamment sur leur répartition et sur leur habitat favori (Wilson, 1999 : 257).

Quelques facteurs menaçant la biodiversité et leurs conséquences

12. L'expansion de l'activité humaine à laquelle nous assistons est, en grande partie, imputable à la forte consommation des pays industrialisés. L'on estime, aujourd'hui, que le cinquième le plus riche de la population mondiale consomme près des quatre cinquièmes des ressources de la planète.

13. Les pays industrialisés, maîtres de la technologie, de l'information, entre autres, ont en commun une flore et une faune étriquée et peu intéressante, alors que les pays en développement et les pays pauvres, avec une démographie galopante et peu de connaissances scientifiques, abritent la faune et la flore les plus importantes. Ces derniers, contrairement aux pays industrialisés, n'ont d'autre alternative que de puiser dans les quelques ressources biologiques qui leur restent. Ils chassent les animaux pouvant être traqués à pied, abattent des forêts impossibles à régénérer, font pacager leurs troupeaux sur n'importe quelles terres sans qu'il soit possible de les en faire partir. Ils cultivent des plantes pas toujours adaptées à leur environnement, pendant de longues années, parce qu'ils n'en connaissent pas d'autres. Leurs gouvernements, démunis de recettes fiscales et ployant sous le fardeau de la dette étrangère, collaborent à la dévastation de l'environnement, en inscrivant au produit national la vente des forêts et d'autres ressources irremplaçables, sans inscrire comme charge des pertes environnementales définitives (Wilson 1999 : 233-43)

14. Toutefois, comme le rappelle de Valk, la biodiversité ne doit pas être évaluée en termes de dépenses et de recettes. L'enjeu va bien au-delà du coût économique. Les arguments en faveur de la protection de la biodiversité ne se limitent pas au simple rapport coût-efficacité.

15. Au-delà de la biodiversité elle-même, on risque de ne jamais connaître réellement les propriétés, la valeur, et l'utilisation possible de la diversité par les sociétés locales et les populations indigènes dans le monde, connaissances détenues, bien sûr par des hommes et des femmes. Car ce sont souvent les femmes qui conservent et utilisent les ressources génétiques des plantes sous forme de semences.

III. Action internationale : Les traités

16. Plusieurs textes ont précédé la Convention des Nations Unies sur la diversité biologique (CDB) :

- Convention de 1971 relative aux zones humides d'importance internationale, notamment comme habitat pour les oiseaux aquatiques (Convention de Ramsar sur les terres humides),
- Déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement humain, 1972 (Déclaration de Stockholm),
- Convention de 1972 pour la protection du patrimoine mondial,
- Convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage, 1979,
- Groupe de travail des Nations Unies sur les populations autochtones, 1982.
- Charte mondiale de la nature (1982),
- Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982 (et la conservation des ressources marines vivantes),
- Engagement international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture (1983),
- Rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement (Notre avenir commun, à savoir Rapport de la Commission Bruntland), 1987.

17. Fil conducteur entre tous ces textes : les ressources naturelles ne sont pas illimitées, mais elles doivent être utilisées au mieux et peuvent même être scientifiquement et technologiquement transformées au profit de l'humanité, tout en étant préservées pour les générations futures. Cette conviction a présidé au Sommet de la Terre à Rio de Janeiro, qui a adopté la Convention sur la diversité biologique en 1992.

18. Avec la Convention sur la diversité biologique (CDB) de 1992, la communauté internationale se dotait d'un texte juridiquement contraignant. La CDB, entrée en vigueur en décembre 1993, a été signée par près de 170 Etats à ce jour. Elle a pour principaux objectifs la conservation de la diversité biologique, une utilisation durable des composantes de la diversité biologique et un partage équitable des avantages découlant de l'utilisation des ressources génétiques (Article premier). Tous les Etats parties ont l'obligation de tendre vers ces objectifs. Leurs engagements aux termes de la CDB sont définis en annexe.

19. La Convention reconnaît aux Etats des droits souverains sur leurs ressources naturelles, notamment le pouvoir, pour les gouvernements, de définir l'accès aux ressources génétiques. Cet accès doit être régi par des conditions mutuellement convenues et être préalablement autorisé, en connaissance de cause, par l'Etat fournisseur. Quant à ce dernier, il doit s'efforcer de créer des conditions permettant l'accès aux ressources génétiques en vue d'une utilisation respectueuse de l'environnement, par les pays consommateurs.

20. La Convention prescrit également un partage équitable des avantages tirés des ressources génétiques. Chaque Etat doit prendre des mesures législatives, administratives et définir des politiques favorisant un tel partage. Il incombe, par ailleurs, aux Etats de faire en sorte que les avantages des biotechnologies dérivées des ressources génétiques fournies soient accessibles et que les technologies employant lesdites ressources soient elles-mêmes transférables et accessibles.

21. Outre un cadre définissant l'accès aux ressources génétiques et au partage des avantages en découlant, la Convention sur la diversité biologique rappelle l'importance de la conservation et d'une utilisation durable de la biodiversité.

Problèmes spécifiques liés à la CDB

22. Les chercheurs et praticiens ont défini les problèmes suivants, liés à la CDB :

- i) *Définition* : certains chercheurs font valoir que le terme biodiversité, plutôt vague et obscur, reste trop global pour être employé dans le cadre d'une stratégie nationale ou locale de conservation. Il serait donc bon de le redéfinir pour faciliter la compréhension et la mise en œuvre de la Convention, notamment au niveau national.
- ii) *Causes premières* : plutôt que de rappeler la racine du mal ou les causes premières du déclin de la biodiversité, la Convention se contente de suggérer que ces causes sont diverses, mais essentiellement imputables à l'agriculture. Il conviendrait de préciser davantage ces causes pour entrevoir des mesures plus ciblées et plus réparatrices, notamment la réduction du rythme de croissance démographique, la réorientation des schémas de consommation, la maîtrise de l'utilisation des ressources et des réformes économiques structurelles.
- iii) *Souveraineté* : d'aucuns estiment que les droits souverains des Etats membres sur les ressources biologiques sapent l'efficacité de la CDB. Si chaque composante de la biodiversité peut également être une ressource biologique, la question qui se pose est quelle sera l'autorité habilitée à définir un mode d'action : un organisme international comme le PNUE, ou l'Etat concerné ?
- iv) *Accès et partage* : certains Etats sont convaincus qu'il faut partager avec plus d'équité les avantages de la biodiversité. Ainsi, la commercialisation de la biodiversité, par exemple, pourrait perpétuer des relations historiquement inéquitables entre pays développés et en développement. Les fournisseurs de ressources génétiques et de connaissances traditionnelles craignent, lorsque leurs ressources sont utilisées par des multinationales, d'être incapables d'empêcher les abus ou les détournements d'avantages. Un dialogue constructif sur le système international suppose une bonne compréhension des objectifs, de la portée et de l'objet de ce dialogue.

- v) *Degré de priorité et financement* : les responsables mondiaux n'ont pas inscrit la biodiversité au nombre des priorités politiques. Des organisations internationales comme le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) doivent avoir plus d'autorité et de financements pour coordonner des traités internationaux, actuellement éparés en matière d'environnement, y compris la Convention sur la biodiversité. Certes, la mobilisation de ressources pour la conservation de la biodiversité est une tâche difficile pour des pays en développement aux ressources limitées et aux besoins multiples. Pour surmonter ce problème, les parties prenantes, notamment les parlementaires, doivent rechercher des solutions novatrices et prometteuses, susceptibles d'assurer un financement à long terme de la conservation de la biodiversité.

IV. Ce que doivent faire les parlementaires

La définition et les fonctions d'un parlement sont similaires dans la plupart des pays. Les parlements et les députés représentent la volonté et la conscience du peuple, mais sont aussi des législateurs et contrôlent le travail et les politiques de leur gouvernement. (Takis Hadjigeorgiou, député, lors de la 109^{ème} Assemblée de l'UIP, 2003).

23. Pour M. Boutros Boutros-Ghali, ancien Secrétaire général de l'ONU, les parlements sont des relais, des médiateurs, entre les pouvoirs publics et les citoyens. En tant que représentants élus par les citoyens, les parlementaires offrent, pour les organisations internationales, un lien virtuel avec l'opinion publique internationale. Que ce lien fasse défaut et la reconnaissance, la compréhension et le soutien à l'action internationale deviennent difficiles. En exprimant le point de vue et les préoccupations de leurs électeurs sur la scène internationale, les parlementaires donnent plus de légitimité, de réactivité et d'efficacité à la coopération internationale. L'action visant à honorer les engagements des organisations internationales et régionales suppose la participation des parlements, car beaucoup de questions nationales ont une dimension internationale.

Sensibilisation et information

24. Les parlements doivent :

1. créer un réseau de zones protégées et des réseaux locaux;
2. organiser des campagnes d'information pour que responsables et citoyens soutiennent des projets locaux;
3. sensibiliser l'opinion, au moyen de campagnes nationales d'information, à l'importance des écosystèmes et à la nécessité de conserver, d'urgence, la diversité des espèces;
4. agir en faveur d'une reconnaissance (et d'une protection) officielle des zones protégées qui contribuent à la biodiversité;
5. prendre conscience de la situation et des problèmes actuels pour être en mesure de proposer des mesures efficaces;
6. agir en faveur de projets, dans les pays concernés, visant à la conservation et à une utilisation durable de la diversité biologique, notamment au niveau local;
7. soutenir et promouvoir des programmes de conservation et de développement de la biodiversité au niveau des collectivités, afin de renforcer la reproduction de plantes locales et la coopération entre les obtenteurs aux niveaux local, national et international;

8. promouvoir des initiatives nationales pour la diffusion des connaissances sur les avantages de la diversité biologique pour la société;
9. promouvoir la participation de la société civile à la définition des politiques internationales afin de sensibiliser l'opinion publique et les décideurs à l'importance de la diversité biologique;
10. promouvoir un bilan plus précis de la flore et de la faune mondiales et réfléchir au nombre d'espèces pouvant être répertoriées ainsi qu'aux zones qu'elles habitent.

Politique publique et législation

25. Les parlements doivent :

1. faire de la protection de la biodiversité un objectif politique prioritaire : les gouvernements doivent prendre les mesures qui s'imposent avec le soutien des parlements;
2. adopter des lois efficaces définissant clairement les principes d'un développement durable, protégeant la diversité animale et végétale;
3. adopter des lois contraignant les biologistes à répertorier régulièrement les espèces en voie d'extinction;
4. inscrire la notion de protection de la biodiversité dans les lois nationales visant à soutenir et à promouvoir l'agriculture;
5. adapter la planification territoriale à l'objectif de protection de la biodiversité pour le littoral, les zones forestières, les pâturages et les marais;
6. veiller à ce qu'il y ait une compatibilité entre la protection de la biodiversité, le développement des axes routiers et le développement du tourisme;
7. rédiger et rendre publiques des recommandations et des directives pratiques;
8. repérer les faiblesses dans les dispositions régissant la protection de la biosphère (par des incitations financières) et y remédier dans les meilleurs délais afin d'éviter les dommages irréversibles.

Assurer des financements

26. Les parlements doivent avoir présent à l'esprit ce qui suit :

1. les budgets nationaux doivent refléter l'importance donnée à la conservation de la biodiversité sous forme d'engagements financiers;
2. les demandes de financement concernant des projets spécifiques dans ce domaine doivent être adressées aux organisations multinationales;
3. les prêts au titre de l'aide au développement accordés par les pays industrialisés doivent être fondés sur des critères de promotion et de conservation de la biodiversité;
4. les recettes de l'utilisation (durable) des réservoirs biologiques doivent aller au développement des ressources concernées;
5. faire pression sur les gouvernements pour qu'ils consacrent des moyens à la recherche et aux capacités de conservation et d'utilisation durable de la diversité biologique;

Le suivi

27. Les parlements doivent :

1. examiner les subventions, notamment en matière d'agriculture, pour s'assurer qu'elles ne comportent plus d'incitations susceptibles d'aboutir à la destruction des biotopes et de la biodiversité;
2. tâche essentielle pour les parlements : contrôler l'application des stratégies et plans d'action nationaux en matière de biodiversité, la bonne application du Protocole de Kyoto à la CCNUCC et celle des autres traités internationaux pertinents;
3. mettre en place des programmes de suivi périodiques qui permettront de mesurer, en vue de leur publication, les résultats obtenus en matière de protection de la diversité biologique.

Coopération internationale

28. Les parlements doivent :

1. ratifier les accords internationaux sur la biodiversité tels que la CDB, la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification (UNCCD) et la Convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage (CMS);
2. promouvoir l'entrée en vigueur du Protocole de Carthagène sur la biosécurité;
3. organiser des conférences parlementaires sur la biodiversité dans le cadre de l'UIP et des organisations interparlementaires régionales afin de comparer les expériences et d'échanger des informations;
4. promouvoir la coopération et le soutien politique afin d'obtenir une application réelle des conventions multilatérales sur l'environnement (CDB, Convention cadre des Nations Unies sur le changement climatique [CCNUCC], UNCCD, Convention de Ramsar sur les zones humides, et CMS);
5. coopérer au niveau politique en vue de promouvoir les initiatives régionales relatives à la protection de la biodiversité, particulièrement dans les secteurs transfrontaliers;
6. demander aux agences pour l'environnement de prendre en compte la biodiversité lors de la définition de leurs stratégies;
7. coordonner les efforts déployés par plusieurs pays (surtout lorsqu'ils sont dans la même région). Cette démarche est, en fait, le seul moyen d'assurer la survie des oiseaux migrateurs qui font étape dans diverses îles et ont besoin d'une biosphère intacte sans laquelle leurs migrations deviendraient impossibles;
8. veiller à ce que les trois principes suivants soient inscrits dans les traités internationaux, même lorsqu'ils suscitent des controverses :
 - a) protéger la biosphère;
 - b) promulguer des règlements raisonnables dont l'application est susceptible d'être contrôlée et qui tendent vers une biosphère intacte sans nuire au développement (garantie d'une utilisation durable);
 - c) veiller à ce que la disposition b) ci-dessus profite, par-dessus tout, aux populations vivant dans de telles zones et dont l'action contribue à conserver la biodiversité.

Sources

Boutros Boutros-Ghali, *"An Agenda for Democratisation: Support by the United Nations System of the Efforts of Governments to Promote and Consolidate New Restored Democracies"*; Doc.A/51/761, 26 décembre 1997, para. 87".

de Valk, E. J. (Dr.), www.biodiversity.n1/opinion06.htm

"Global Biodiversity Outlook", www.biodiv.org/qbo/

MSN Encarta, http://encarta.msn.com/encyclopedia_761557586/Endangered_Species.html

Pomeroy, Derek and Mwima, Polycarp. "The State of Uganda's Biodiversity 2002", pp. 29-33.

Whitte F. (in Derek Pomeroy and Polycarp Mwima, 2002:29).

Wilson, Edward, O. *The Diversity of Life*, 1992. W. W. Norton & Company, Inc., New York.

The Union of Concerned Scientists:

www.ucusa.org/global_environment/archive/page.cfm?pageID=392

Engagements des Etats membres aux termes de la Convention sur la diversité biologique (1992)

Les Etats membres s'engagent à :

- définir des stratégies nationales portant sur la conservation et l'exploitation durable des ressources génétiques, ainsi que sur le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation;
- inscrire la conservation et la pérennité de la diversité biologique dans les plans sectoriels et multisectoriels y afférents;
- préserver fermement leur souveraineté nationale sur les ressources génétiques originaires d'un pays signataire de la Convention. L'accès aux ressources génétiques d'un pays n'est possible que lorsque le pays concerné donne son approbation préalable au terme d'un processus de Consentement en connaissance de cause ou conformément à des accords mutuels;
- définir des conditions régissant l'accès, le transfert des biotechnologies, les échanges et la coopération scientifiques et techniques ainsi que le soutien financier à la mise en œuvre de la CDB;
- recourir au mécanisme financier mis en place (Fonds mondial pour l'environnement, FME) pour mettre en œuvre les projets d'importance mondiale;
- participer aux discussions et négociations internationales sur la biodiversité, notamment celles relatives à :
 - a) l'utilisation durable, l'accès et la protection de biens liés aux ressources phylogénétiques dans le cadre de la Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique, de l'Engagement international sur les ressources phylogénétiques de la FAO, de la Commission des ressources génétiques de la FAO, du Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale (CGIAR), de la Commission de l'UE, dans le cadre de l'accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) de l'OMC, et de la conservation et de l'utilisation durable des ressources phylogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture (FAO);
 - b) la conservation et l'utilisation durable des ressources biologiques grâce à la participation à des forums tels que la Convention sur les zones humides d'importance internationale (Convention de Ramsar), la Convention sur le commerce international des espèces en danger de la faune et de la flore (CITES), et la Convention sur la Conservation des espèces migratoires appartenant à la faune sauvage. En outre, il existe des liens évidents avec la Convention cadre des Nations Unies sur le changement climatique et la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification, ainsi qu'avec les travaux effectués au sein du Forum intergouvernemental sur les forêts (FIF);
 - c) la question de la coordination et de l'harmonisation de l'action internationale aux termes des diverses conventions et entre les différentes parties concernées a été posée par la conférence des signataires de la Convention sur la diversité biologique.