

N° 433

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

Annexe au procès-verbal de la séance du 18 mai 1994.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant la ratification de la convention sur la diversité biologique, adoptée le 22 mai 1992 et signée par la France le 13 juin 1992,

Par M. André ROUVIÈRE,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : MM. Xavier de Villepin, *président* ; Yvon Bourges, Michel d'Aillières, François Abadie, Guy Penne, *vice-présidents* ; Jean Garcia, Michel Alloncle, Roland Bernard, Jacques Colliet, *secrétaires* ; Jean-Luc Bécart, Mme Monique Ben Guiga, MM. Daniel Bernardet, André Bettencourt, André Boyer, Mme Paulette Brisepierre, MM. Michel Caldaguès, Paul Caron, Jean-Paul Chambriard, Yvon Collin, Claude Cornac, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Michel Crucis, Hubert Durand-Chastel, Claude Estier, Roger Fossé, Gérard Gaud, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Jacques Genton, Yves Guéna, Bernard Guyomard, Jacques Habert, Hubert Haenel, Marcel Henry, André Jarrot, Loïz Jung, Christian de La Malène, Marc Lauriol, Edouard Le Jenne, Max Lejeune, Philippe Madrelle, Michel Maurice-Bokanowski, Pierre Mauroy, Jean-Luc Mélenchon, Paul d'Ornano, Alain Poher, Michel Poniatowski, André Rouvière, Georges Treille, Robert-Paul Vigouroux, Serge Vinçon, Albert Vollquin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10^e législ.) : 1151, 1211 et T.A.190.

Sénat : 409 (1993-1994).

Traités et conventions.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
A - LA BIODIVERSITÉ, ENJEU MAJEUR DE LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT	7
1. La diversité du monde vivant	7
a. Les trois niveaux de biodiversité	7
b. L'inventaire du monde vivant	8
2. Une érosion biologique sans précédent	9
a. La régression de la biodiversité ...	9
<i>a1. La vitesse actuelle de l'appauvrissement génétique</i>	9
<i>a2. Des causes imputables à l'homme</i>	10
b. ... justifie la mise en oeuvre de mesures de conservation et de protection	11
<i>b1. Conservation in situ</i>	11
<i>b2. Conservation ex situ</i>	11
3. Les perspectives économiques ouvertes par la biodiversité ..	12
a. Une matière première importante	12
<i>a1. ... pour l'agriculture</i>	12
<i>a2. ... pour les industries agro-alimentaires</i>	13
<i>a3. ... pour la pharmacie</i>	13
b. L'intérêt accru du statut juridique de la biodiversité	13
<i>b1. Le débat sur l'appropriation de l'"or vert"</i>	14
<i>b2. La biodiversité, patrimoine commun de l'humanité ?</i>	15

13

B - LA CONVENTION DE RIO SUR LA BIODIVERSITÉ : COMMENTAIRE D'UN INSTRUMENT JURIDIQUE DÉCEVANT	15
1. Le droit international de la protection de la biodiversité avant Rio : un ensemble disparate	16
a. Déclarations générales à portée universelle relatives à la protection de la vie sauvage	16
b. Convention à portée mondiale prévoyant des mesures de protection spécifiques	17
c. Conventions régionales prévoyant des mesures globales de conservation	18
2. Un texte de compromis	19
a. Compromis entre conservation et exploitation de la biodiversité, entre Nord et Sud	20
<i>a1. Stipulations relatives à la conservation de la diversité du monde vivant</i>	20
<i>a2. Stipulations organisant le "partage juste et équitable des avantages découlant de l'exploitation des ressources génétiques"</i>	21
<i>a3. Le projet de déclaration interprétative dont la France envisage d'assortir le dépôt de ses instruments de ratification</i>	22
b. Une incidence limitée sur la conservation de la biodiversité	22
3. Aspects administratifs de la convention sur la biodiversité	23
a. Le partage des charges liées à la diversité biologique	23
<i>a1. Contributions financières des pays développés et des pays en développement</i>	23
<i>a2. Un mécanisme de financement confié au Fonds pour l'environnement mondial</i>	24
b. Des structures institutionnelles classiques	25
C - LA FRANCE ET LA CONSERVATION DE LA DIVERSITÉ BIOLOGIQUE	25
1. Une prise en compte ancienne de la sauvegarde de la biodiversité ...	26
a. Les moyens de conservation in situ	26
<i>a1. Parcs naturels</i>	26
<i>a2. Réserves naturelles</i>	26
b. Un ensemble législatif complet	27
<i>b1. La loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature</i>	27

	<u>Pages</u>
<i>b2. Autres aspects du droit français de l'environnement contribuant à la sauvegarde de la biodiversité</i>	27
c. Des intervenants très divers	28
2. ... complétée dans le cadre communautaire	28
a. Commentaire de la directive 92-43 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages	28
b. La France et la directive 92 43	29
3. ... et dans le cadre international	29
CONCLUSION DU RAPPORTEUR	30
EXAMEN EN COMMISSION	30
PROJET DE LOI	31

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi tend à autoriser la ratification de la convention sur la diversité biologique, ouverte à la signature le 5 juin 1992 à l'occasion du Sommet de la Terre, à Rio.

. Rappelons que la **Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le Développement (CNUED)**, plus médiatiquement appelée Sommet de la Terre, qui s'est tenue à Rio du 3 au 14 juin 1992, a rassemblé quelque 178 pays, et que 128 chefs d'Etat et de gouvernement ont participé à ce gigantesque événement, qui a réuni 40 000 participants (dont 2 000 journalistes accrédités). Quelque 1 200 organisations non gouvernementales ont constitué un forum parallèle.

. Lors du Sommet de Rio a été adopté un ensemble de textes tirant les conséquences de la nécessité d'assurer la protection de la biosphère.

la **convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques** tend à limiter les émissions de gaz à effet de serre. Le projet de loi autorisant la ratification de cette convention a été adopté par le Sénat le 27 janvier 1994⁽¹⁾.

La **Déclaration sur les forêts** confirme la nécessité de préserver les ressources naturelles que constituent les forêts boréale et tropicale.

La **Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement** ou **Charte de la Terre** proclame que la Terre, "foyer de l'humanité, constitue un tout marqué par l'interdépendance", et invite les Etats et les peuples à "coopérer de bonne foi et dans un esprit de solidarité" à l'application des

(1) Voir le rapport de M. Jacques Golliet, n° 269 (Sénat, 1993-1994)

27 principes formulés en vue de "conserver, protéger et rétablir la santé et l'intégrité de l'écosystème terrestre" (1).

L'Agenda 21 (21 pour XXI^e siècle), est un catalogue d'une centaine de mesures (développées sur 800 pages) qu'il serait opportun d'adopter d'ici la fin du siècle pour assurer un "développement durable". Parmi ces mesures, relevons la lutte contre les différentes formes de pollution, la protection de la santé, la lutte contre le déboisement et la modification des modes de consommation dans un sens plus respectueux des ressources naturelles.

. Les conventions conclues à Rio s'inscrivent dans un ensemble juridique dont la Déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement, faite à Stockholm le 16 juin 1972, a constitué le texte fondateur, en affirmant que "Les ressources naturelles du globe (...) doivent être préservées dans l'intérêt des générations présentes et à venir par une planification ou une gestion attentive" (principe 2), et que "L'homme a une responsabilité particulière dans la sauvegarde et la sage gestion du patrimoine constitué par la flore et la faune sauvages" (principe 4). Depuis lors, le droit international de l'environnement s'est étendu à des secteurs géographiques spécifiques (convention pour la protection du milieu marin dans la zone de la mer Baltique - 22 mars 1974 ; convention relative à la protection du Rhin contre la pollution chimique - 3 décembre 1976 ...), et à des aspects particuliers de la protection de l'environnement (convention de Londres sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets - 29 décembre 1972 ; convention de Washington sur le commerce international des espèces sauvages menacées d'extinction - 3 mars 1973 ; convention de Paris pour la pollution marine d'origine tellurique - 4 juin 1974 ...).

Le droit international de l'environnement rassemble à ce jour plus de 1 000 traités bilatéraux, plus de 300 accords bilatéraux et plus de 200 textes adoptés par des organisations inter-gouvernementales. A cet appareil conventionnel s'ajoutent les réglementations communautaires.

Après avoir analysé les enjeux que représente la biodiversité pour la protection de l'environnement, votre rapporteur commentera le contenu de la convention de Rio sur la diversité biologique, puis il indiquera comment la France a tiré les conséquences des engagements souscrits à cet égard lors du Sommet de la Terre.

(1) Daniel Colard, *"Après le premier sommet de la Terre : bilan et enseignement"*, Défense nationale, octobre 1992.

A - LA BIODIVERSITÉ, ENJEU MAJEUR DE LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

Si l'effet de serre et la couche d'ozone faisaient déjà partie, avant le Sommet de la Terre, de la vulgate écologique, la biodiversité a été, pour l'opinion publique non éclairée, une révélation de Rio. La menace que font peser sur la diversité du monde vivant l'urbanisation, la déforestation, la pollution et des modes de production et de consommation peu économes des ressources naturelles, est alors apparue comme un risque majeur pour l'avenir de la planète, tandis que l'importance de la biodiversité comme ressource naturelle a accaparé l'essentiel des débats dont la Conférence de Rio a été le cadre.

1°) La diversité du monde vivant

a. Trois niveaux de biodiversité

Les scientifiques définissent la biodiversité comme l'ensemble des gènes, espèces et écosystèmes (1), et distinguent trois niveaux de diversité du vivant.

- La **diversité écologique** ou diversité des écosystèmes (1), se réfère aussi bien à des régions, voire à des pays ou des continents, qu'à des milieux plus limités, au niveau d'une forêt ou d'un pré. La gestion des écosystèmes, qui met en évidence les interactions entre les êtres vivants et leur milieu, concerne aussi bien les forestiers, les agronomes ou les acteurs de l'aménagement du territoire.

- La **diversité des espèces** ou diversité interspécifique relève des naturalistes de terrain, zoologues et botanistes, et donne lieu à un inventaire des espèces vivantes encore très incomplet à ce jour, essentiellement dans les régions tropicales, et en ce qui concerne les fonds marins et les micro-organismes.

- La **diversité génétique** ou variétale permet de comprendre comment se structurent les différenciations à l'intérieur d'une espèce, afin d'évaluer l'évolution des espèces vivantes, et de modéliser les espèces domestiques selon les besoins de l'homme.

(1) Association d'une communauté vivante à son environnement spécifique

b. L'inventaire du monde vivant

Bien que la notion d'espèces sur laquelle est fondée l'évaluation de la diversité biologique relève de critères parfois incertains (1), sinon contestables, on estime aujourd'hui à 1,4 millions le nombre d'espèces recensées de façon formelle (360 000 plantes et micro-organismes, 990 000 invertébrés et 45 000 vertébrés), ainsi que l'indique le tableau suivant. D'autres évaluations font néanmoins état d'un effectif total estimé à 2,4, voire à 30 millions d'espèces vivantes, eu égard à l'importance des milieux encore mal connus.

Nombre d'espèces vivantes connues peuplant la biosphère

Règne ou phylum	Nom commun	Nombre d'espèces	Total
VIRUS		1 000	1 000
MONERA	bactéries et apparentés	4 700	4 700
FUNGI	champignons		
	<i>Ascomycètes</i>	28 600	
	<i>Basidiomycètes</i>	16 000	
	<i>Aures</i>	2 333	46 983
ALGAE	algues	26 900	26 900
PLANTAE	plantes		
	<i>Bryophytes</i>	16 600	
	<i>Lycophytes</i>	1 299	
	<i>Filicophytes</i>	10 000	
	<i>Gymnospermes</i>	529	
	<i>Monocotylédones</i>	50 000	
	<i>Dicotylédones</i>	170 000	248 428
PROTOCTISTA	protozoaires	30 800	30 800
		Sous-total I	358 811
ANIMALIA			
Invertébrata			
	<i>Porifera</i>	5 000	
	<i>Cnidaria</i>	900	
	<i>Plathelmintha</i>	12 200	
	<i>Nemathelmintha</i>	12 000	
	<i>Annelida</i>	12 000	
	<i>Mollusca</i>	50 000	
	<i>Echinodermata</i>	6 100	
	<i>Arthropoda insecta</i>	751 000	
	autres	123 000	
	<i>Pylamineurs d'invertébrés</i>	9 300	
		Sous-total II (invertébrés)	989 761
CHORDATA			
	<i>Tunicata et app.</i>	1 273	
	<i>Vertebrata</i>		42 500
	<i>Agnatha</i>	63	
	<i>Chondrichtii</i>	843	
	<i>Osteichryi</i>	18 150	
	<i>Amphibia</i>	4 184	
	<i>Reptilia</i>	6 300	
	<i>Aves</i>	9 040	
	<i>Mammalia</i>	4 000	
		Sous-total III (Chordata)	43 853
Nombre total d'espèces connues peuplant la biosphère			1 392 485

L'aridité des chiffres ne donne pas de façon frappante les importances relatives des différentes espèces les unes par rapport aux autres.

(1) Voir D. Chevallier, **Rapport sur la biodiversité et la préservation du patrimoine génétique**, Office d'évaluation des choix technologiques et techniques, 1992 (Sénat, 1991-1992, n° 365, tome I). De cet excellent travail s'inspirent de nombreux développements ci-après.

On remarque l'importance de l'effectif d'insectes (751 000 espèces, soit environ la moitié du total), comparée à la faiblesse du nombre de mammifères (4 000). Les espèces marines ne seraient que 70 000, soit environ 5% des espèces connues, alors que les écosystèmes marins représentent 70% de la surface du globe. Par ailleurs, notons que plus de la moitié des espèces vivent dans les forêts tropicales humides, qui abritent les densités d'espèces les plus importantes. On a ainsi dénombré 1 500 espèces de papillons diurnes dans la seule forêt panaméenne (763 aux Etats-Unis, 68 en Grande-Bretagne). On a identifié autant d'espèces d'arbres sur dix parcelles d'un hectare chacune en Indonésie que dans toute l'Amérique du Nord. Sur une superficie de 14,8 km² au Panama ont été recensées 366 espèces d'oiseaux, soit plus que dans la France entière.

Relevons également l'importante biodiversité des eaux douces : 3 000 espèces de poissons vivaient dans l'Amazone, 1 000 espèces de poissons d'eau douce auraient été recensées en Thaïlande.

2°) Une érosion biologique sans précédent

a. La régression de la biodiversité ...

a1. *La vitesse actuelle de l'appauvrissement génétique est de mille à dix mille fois supérieure à celle des grandes périodes écologiques d'extinction (1). Au cours des 400 dernières années, l'homme aurait causé la disparition de 151 espèces de vertébrés supérieurs, soit en moyenne une espèce tous les 2,7 ans. Or, cette moyenne serait "dérisoire par rapport à la vitesse effective telle que les spécialistes ont pu récemment l'évaluer pour les dernières décennies"(2).*

Ainsi, alors que l'on comptait en France une trentaine de races bovines à la fin de la dernière guerre, la Charolaise et la Holstein représentent aujourd'hui 70% du cheptel. Les autres races régionales (Bretonne-pie-noire, Parthenaise, Nantaise...) sont en voie

(1) D. Chevallier, op. cit.

(2) Catherine Vincent, «Les espèces vivantes sous haute surveillance», **Le Monde**, 29 décembre 1993.

de disparition, parfois réduites à des effectifs de 100 unités ou moins. De même, une quinzaine de races de moutons seraient actuellement très menacées, tandis que le nombre de races de chevaux est passé, de 1900 à 1990, de 3 millions à 333 000, les races de trait étant les plus couramment sacrifiées.

Les végétaux n'échappent pas à cette tendance : au lieu des 2 000 variétés de pommiers qui existaient en France au siècle dernier, on n'en compte plus aujourd'hui qu'une dizaine.

a2. Les causes de cette évolution tiennent, d'une part, à l'accroissement démographique et, d'autre part, à l'activité humaine.

. La population mondiale, qui s'élève actuellement à 5,5 milliards d'individus, atteindrait 6 milliards d'habitants avant la fin de la présente décennie, 8 milliards vers 2035, et 10 milliards en 2050. Rappelons que pendant le seul Sommet de Rio, la population mondiale s'est accrue de 2 millions et demi d'habitants (1).

L'accroissement de la population se traduit donc en un besoin croissant d'espace, dont l'utilisation ne peut se faire qu'aux dépens des espèces qui y vivent.

. Les modes de production et de consommation actuels impliquent une extension permanente des zones industrielles et urbaines, des voies de communication, la généralisation d'un modèle de production agricole à haute productivité, et la contamination des sols par l'usage de pesticides et autres engrais chimiques. Tous ces facteurs se traduisent par une érosion biologique importante.

De même, l'uniformisation des modes de consommations, responsable du fait que 90% des denrées alimentaires consommées sur la terre sont fournies par 29 espèces seulement (sur les 150 espèces cultivées à grande échelle) : céréales (maïs, orge, blé, sorgho, mil, riz), tubercules (pomme de terre, manioc), légumineuses (arachide, pois chiche, soja, fève, haricot), arbres fruitiers (cocotier, bananier), oléagineux et plantes sucrières. A eux seuls, le riz, le blé, le maïs, la pomme de terre et l'orge représentent plus de 60% de la production de la planète. L'uniformisation des comportements alimentaires touche aussi la production animale : mentionnons l'aberration que constitue la tentative d'acclimater en milieu tropical des espèces bovines telles que la Holstein, aux dépens des espèces locales déjà adaptées à leur milieu, et dont les qualités sont tout à fait comparables.

(1) J. Golliet, rapport sur le projet de loi autorisant la ratification de la convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (Sénat, 1993-1994, n° 269.

b. ... justifie la mise en oeuvre de mesures de conservation et de protection

Conservation in situ et conservation ex-situ sont les deux grandes catégories de méthodes destinées à préserver des organismes vivants.

b1. La conservation in situ consiste à maintenir les organismes vivants (plantes et animaux) dans leur habitat naturel. Ces organismes conservent ainsi leur diversité génétique et leur potentiel d'adaptation à leur environnement.

La création de réserves et de parcs naturels relève de cette catégorie d'intervention. Le premier parc national du monde, celui de Yellowstone, a été créé aux États-Unis en 1872.

On compterait aujourd'hui 4 500 sites protégés, totalisant une superficie de 4,5 millions de km² environ (soit 3,5% des terres émergées), pour un coût annuel estimé à une quarantaine de dollars par km².

Dans le cadre du Programme de l'UNESCO sur l'homme et la biosphère ("Man and biosphère", ou MAB) a été créé un système de "réserves de la biosphère", réseau international d'aires protégées, destinées à la préservation des ressources génétiques et de l'entretien de la diversité biologique. La création des premières zones classées "réserves de la biosphère" remonte à 1976. On en dénombre 300 aujourd'hui, réparties sur 75 pays, dont 6 en France (Camargue, Cévennes, Iroise, Vosges du Nord, atoll de Taïaro en Polynésie et Vallée du Fango en Corse).

b2. La conservation ex situ vise à préserver les plantes et les animaux en dehors de leur habitat naturel ; c'est parfois le seul moyen de préserver des espèces ayant disparu de leur écosystème d'origine (tel est le cas des cocotiers sauvages, qui n'existent plus qu'en plantations, et de l'oryx d'Arabie, sauvé par la préservation ex situ). Si la création des jardins botaniques et des zoos a répondu, à l'origine, à des fins plus récréatives que scientifiques, elle permet aujourd'hui une contribution à la conservation d'espèces menacées.

En effet, les biotechnologies concourent aujourd'hui au maintien de la diversité génétique. La culture in vitro, qui permet de reconstituer et de garder des clones sains, préservés des prédateurs et parasites, aurait sauvé des espèces d'hévéas, de bananiers, de palmiers à huile et de cocotiers. S'agissant des animaux, la culture, le stockage et le transfert d'embryons, ainsi que les méthodes in vitro pourraient, eux aussi, contribuer au sauvetage d'espèces en voie de disparition, notamment en permettant à des embryons d'une espèce rare d'être menés à terme par une femelle d'une race plus commune.

3°) Les perspectives économiques ouvertes par la biodiversité

La diversité biologique se trouve à l'origine de véritables ressources naturelles pour l'agriculture, les industries agroalimentaires et la pharmacie. Cette situation implique la définition d'un régime juridique adapté.

a. Une matière première importante ...

a1) ... pour l'agriculture

Les techniques modernes permettent non seulement le renforcement des espèces cultivées et augmentent leur défense contre les parasites et maladies, mais favorisent aussi une meilleure adaptation au climat et une amélioration régulière de leurs caractéristiques.

Citons, à cet égard, la teneur élevée en vitamines des tomates, permise par l'utilisation d'un gène d'une espèce sauvage du Pérou. De même, les ananas cultivés tiennent leur teneur élevée en sucre et leur acidité d'espèces sauvages poussant en Argentine, au Brésil et au Paraguay. Les rendements très élevés des fraisiers viennent des caractéristiques de fraisiers sauvages du Canada, du Chili et de Californie.

a2. ... pour les industries agroalimentaires

Notons que la biodiversité est aussi une matière première des industries agroalimentaires : ainsi le colorant alimentaire E 160 est-il fabriqué à partir des fruits du *Bixa orellana*, arbre qui pousse en Amérique tropicale. Par ailleurs, les micro-organismes contribuent à la production de bière et de fromages fermentés.

a3. ... pour la pharmacie

Plus de 40% des médicaments actuels proviennent d'une substance naturelle extraite, dans les deux tiers des cas, d'une plante. Ainsi peut-on extraire de l'if des molécules anti-cancéreuses (le taxol et le taxotère). En ce qui concerne les ressources animales, le foie des requins contiendrait des lipides augmentant la résistance humaine à certains cancers. Le venin des abeilles contribue au traitement des arthrites. Les exemples abondent de l'usage direct du monde vivant en pharmacologie. S'agissant de l'utilisation des micro-organismes, relevons, entre autres exemples, le cas de l'ergot de seigle, qui présente la vertu de stopper les hémorragies périnatales, et la pénicilline.

b. L'intérêt accru du statut juridique de la biodiversité

Ainsi que le souligne le rapporteur de l'Office d'évaluation des choix technologiques et techniques (1), aucun pays n'est indépendant génétiquement. Cette remarque vaut tout particulièrement -mais pas exclusivement- pour le Nord, eu égard à la richesse constatée, à cet égard, dans la zone inter-tropicale. Jointe au caractère crucial de la biodiversité comme ressource naturelle -à tel point que l'on a pu parler d'"or vert"-, la dépendance génétique se traduit par un souci croissant d'appropriation de la biodiversité.

(1) D. Chevallier, *op. cit.*

b1. Le débat sur l'appropriation de l'"or vert"

. Avant la signature de la Convention de Rio sur la biodiversité, le régime juridique des ressources génétiques était ambigu (1). "La plupart des pays toléraient des campagnes de prospection des botanistes", du fait que le prélèvement de spécimens du patrimoine génétique "n'épuise pas la ressource". Le "code de conduite" adopté à la fin de la période coloniale permettait aux prospecteurs (sous réserve de l'autorisation des États fournisseurs) de prélever le matériel génétique souhaité, et d'en fournir un double aux autorités scientifiques du pays. Le régime s'apparentait donc à un libre accès gratuit.

. Le transfert de ressources du Sud vers le Nord ainsi autorisé était d'autant plus contestable que l'on observait un mouvement de reconnaissance de la brevetabilité du vivant.

Dès 1930, les plantes reproduites par voie végétative furent protégées par la législation américaine. A la fin des années 1970, le développement des biotechnologies avait conduit à la brevetabilité des micro-organismes, étendue, selon une décision de la Cour suprême des États-Unis, en 1980, aux animaux et végétaux (cf. le brevet accordé, aux États-Unis, à la souris "Wyc", animal de laboratoire créé pour tester les substances carcinogènes).

De manière générale, les entreprises ou laboratoires considèrent comme leur propriété les variétés par eux mises au point, au prix souvent de longues et coûteuses recherches.

. Le point de vue des pays fournisseurs est, bien évidemment, sensiblement différent. Ils revendiquent la propriété exclusive de la biodiversité présente sur leur territoire. Les transferts de ressources auxquels a conduit l'exploitation de la biodiversité des pays en développement s'est faite le plus souvent sans bénéfice pour ces derniers.

L'exemple du contrat d'exploitation passé entre une firme pharmaceutique américaine et l'Institut de biodiversité du Costa-Rica (dont la biodiversité serait évaluée à 500 000 espèces) semble, à cet égard, relativement exemplaire : les produits éventuellement réalisés par le partenaire américain à partir des échantillons prélevés au Costa-Rica donneraient lieu au paiement de redevances à l'Institut

(1) Voir M.A. Hermitte "La convention sur la diversité biologique", *Annuaire français de Droit international* 1992.

costa-ricain, ce qui présente le mérite d'associer les pays d'origine aux fruits de la biodiversité.

b2. La biodiversité, patrimoine commun de l'humanité ?

La notion de patrimoine commun, appliquée à la biodiversité, est certes séduisante sur le plan des principes, car elle met au premier plan la préservation de la diversité du monde vivant, la non-appropriation et la gestion rationnelle des ressources naturelles.

Ces impératifs pourraient néanmoins se traduire par un affaiblissement de la recherche scientifique, dont les progrès, dans le domaine qui nous intéresse, sont conditionnés par la liberté d'accès aux ressources génétiques.

C'est pourquoi la définition d'un statut juridique de la biodiversité, approprié non seulement aux utilisations mercantiles qui sont faites de l'"or vert", mais aussi à une juste compensation au profit des Etats fournisseurs, dont les moyens ne leur permettent pas d'exploiter leurs ressources naturelles, s'est imposée lors du Sommet de la Terre, en juin 1992.

**B - LA CONVENTION DE RIO SUR LA
BIODIVERSITE : COMMENTAIRE D'UN
INSTRUMENT JURIDIQUE DECEVANT**

La volonté d'élaborer une convention globale sur la diversité biologique, susceptible d'assurer la cohérence d'un ensemble juridique relativement hétérogène et complexe, a conduit, lors du Sommet de Rio, à la conclusion d'un texte dont on peut déplorer qu'il privilégie le problème de l'utilisation de la biodiversité, aux dépens de sa conservation.

1°) Le droit international de la protection de la biodiversité avant Rio : un ensemble disparate

Les accords internationaux réglementant la sauvegarde de la vie sauvage -animale et végétale- ont pris une importance croissante eu égard à la prise de conscience généralisée des menaces qui pèsent sur la préservation de la flore et de la faune. On estime en effet, que depuis le début du XIXe siècle, 128 espèces d'oiseaux et 95 espèces de mammifères auraient disparu (1).

Outre deux déclarations générales à portée universelle, la protection de la vie sauvage inscrite dans le Droit international s'organise autour de conventions mondiales et d'accords régionaux.

a. Déclarations générales à portée universelle relatives à la protection de la vie sauvage

. La **Déclaration de Stockholm** du 16 juin 1972 élaborée dans le cadre de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement développe l'idée que "la conservation (...) de la flore et de la faune sauvages doit tenir une place importante dans la planification pour le développement économique".

. La **Charte mondiale de la nature** du 28 octobre 1982 affirme que "toute forme de vie est unique et mérite d'être respectée, quelle que soit son utilité pour l'homme", et que "La viabilité génétique de la Terre ne sera pas compromise ; la population de chaque espèce, sauvage ou domestique, sera maintenue au moins au niveau nécessaire pour en assurer la survie...".

Il s'agit là de déclarations d'intention, certes non contraignantes, mais qui déterminent les principes de base guidant l'élaboration du droit international de l'environnement.

(1) Alexandre Kiss, **Droit international de l'environnement**, 1989.

b. Conventions à portée mondiale prévoyant des mesures de protection spécifiques

. *La convention relative aux zones humides d'importance internationale*, faite à Ramsar, en Iran, le 2 février 1971 (la procédure française de ratification est encore en cours), affirme la valeur économique, culturelle, scientifique et récréative que constituent les zones humides. Chaque Partie s'engage à désigner au moins une zone humide. A ce jour, l'Union internationale pour la conservation de la nature et des ressources naturelles a établi une liste de 421 sites représentant une superficie totale supérieure à 30 hectares.

. *La convention de Paris sur la protection du patrimoine culturel et naturel*, adoptée le 23 novembre 1972 dans le cadre de l'UNESCO vise à établir un système de protection collective des aires naturelles et culturelles dont la liste est établie par un comité du patrimoine mondial. 337 sites étaient répertoriés en 1991.

. *Le système des traités de l'Antarctique* intéresse des Etats de toutes les régions du monde. Les divers instruments juridiques internationaux relatifs à la protection de l'Antarctique, adoptés depuis 1959, proscrivent les explosions nucléaires, l'élimination dans l'Antarctique de déchets radioactifs, définissent des mesures de protection de la flore et de la faune, prévoient des mesures spécifiques à l'égard de la protection des phoques et des ressources biologiques marines de la région, et contingentent les activités relatives aux ressources minérales.

. *La convention de Washington sur le commerce international des espèces sauvages de faune et de flore menacées d'extinction*, signée à Washington le 3 mars 1973, ne s'appuie pas sur la protection d'un espace menacé, mais vise à réglementer une activité susceptible de compromettre la sauvegarde des espèces sauvages. Cette convention détermine une liste d'espèces animales et végétales dont le commerce est interdit ou réglementé. Elle distingue trois degrés de limitation :

- le commerce des espèces menacées d'extinction ne doit être autorisé que dans des circonstances exceptionnelles (cas du tigre, du guépard, de la baleine ou du faucon pèlerin) ;

- le commerce des espèces vulnérables est soumis à des conditions moins rigoureuses (la liste concernée porte notamment sur les 30 000 sortes d'orchidées et sur 330 espèces de perroquets et de perruches) ;

- les espèces dont l'exploitation et le commerce sont réduits du fait de l'initiative d'une Partie présentent un effectif limité (environ 180 espèces parmi lesquelles le morse, inscrit par le Canada sur la liste ad hoc).

. La *convention de Bonn sur la conservation des espèces migratoires appartenant à la faune sauvage*, faite le 23 juin 1979, prévoit l'action concertée de tous les Etats en vue de la protection des espèces migratoires menacées ou vulnérables. La liste des 51 espèces concernées porte notamment sur 6 espèces de tortues marines, 4 de baleines et 24 d'oiseaux.

. La *convention des Nations Unies sur le droit de la mer*, adoptée à Montego Bay le 10 décembre 1982, prévoit des clauses spécifiques de conservation des ressources biologiques marines. Elle investit l'Etat côtier de responsabilités importantes à l'égard de la conservation et de la gestion des ressources biologiques contenues dans la zone économique exclusive relevant de sa juridiction. S'agissant de la haute mer, la convention de Montego Bay prescrit aux Etats de prendre à l'égard de leurs ressortissants toutes les mesures qu'implique la conservation des ressources biologiques de la haute mer.

c - Les conventions régionales prévoyant des mesures globales de conservation concernent l'ensemble de la planète : Afrique, Amériques, Europe occidentale, Asie du Sud-Est, Pacifique et Méditerranée.

Citons les plus importantes d'entre elles :

- convention pour la protection de la flore et de la faune et des beautés panoramiques naturelles des pays de l'Amérique, adoptée à Washington le 12 octobre 1940,

- convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles, faite à Alger le 15 septembre 1968,

- convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe, adoptée à Berne le 19 septembre 1979,

- convention sur la protection de la nature dans le Pacifique Sud, faite à Apia le 12 juin 1976,

- convention sur la conservation de la nature et des ressources naturelles, signée le 9 juillet 1985 à Kuala-Lumpur par six États du Sud-Est asiatique,

- protocole relatif aux aires spécialement protégées de la Méditerranée, signé à Genève le 3 avril 1982 et complétant la convention de Barcelone pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution (16 février 1976),

- convention Benélux en matière de protection de la nature et de la protection des paysages, signée à Bruxelles le 8 juin 1982,

- protocole d'accord concernant la protection des espèces naturelles communes, passé à Khartoum le 24 juillet 1982 entre le Soudan, le Zaïre et l'Ouganda.

2°) Un texte de compromis

L'initiative de l'élaboration d'un instrument international protégeant la biodiversité revient à l'Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources (UICN), organisation non-gouvernementale dont font partie des associations de conservation de la nature, des États et des organismes de droit public, où sont représentés 117 pays, et qui a inspiré des instruments juridiques tels que les conventions de Bonn (1979) et de Washington (1973) précitées, ainsi que la Charte mondiale de la Nature d'octobre 1992.

Entrée en vigueur le 29 décembre 1993, soit quatre-vingt-dix jours après le dépôt du trentième instrument de ratification, la présente convention avait été, à la date du 15 avril 1994, ratifiée par 56 Parties, dont l'Union européenne.

La convention est organisée autour de deux objectifs essentiels : d'une part, la conservation de la diversité biologique, présentée comme une "préoccupation commune à l'humanité" (préambule), et d'autre part, le "partage juste et équitable des avantages découlant de l'exploitation des ressources génétiques" (art. 1er).

Néanmoins, le débat particulièrement âpre auquel a donné lieu, entre États fournisseurs et États prospecteurs, la définition du statut juridique des ressources génétiques, a obligé les négociateurs à définir un compromis entre conservation et

exploitation de la diversité biologique, c'est-à-dire entre pays du Sud fournisseurs de ressources génétiques et pays du Nord fournisseurs de biotechnologies. Il en résulte un texte dont l'incidence effective sur la sauvegarde de la diversité du monde vivant risque d'être des plus limitées.

a. Compromis entre conservation et exploitation de la biodiversité, entre Nord et Sud

a1. Les stipulations relatives à la conservation de la diversité du monde vivant sont peu contraignantes.

- Le préambule souligne la "valeur intrinsèque de la diversité biologique" sur les plans "environnemental, génétique, social, économique, scientifique, éducatif, culturel, récréatif et esthétique", et relève l'appauvrissement considérable de la diversité biologique du fait de certaines activités de l'homme. Il insiste sur le "rôle capital que jouent les femmes dans la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique" (à travers, par exemple, la transmission des pratiques culturelles), et sur la "nécessité d'assurer leur pleine participation à tous les niveaux aux décisions politiques" relatives à la conservation de la biodiversité.

- L'article 5 encourage la coopération entre les Parties en vue de la conservation de la biodiversité.

- L'article 6 prescrit aux Parties d'élaborer des "stratégies, plans ou programmes nationaux, tendant à assurer la conservation" de la diversité biologique.

- L'article 11 concerne l'adoption de mesures "socialement et économiquement rationnelles" susceptibles d'inciter à "conserver et utiliser durablement les éléments constitutifs de la diversité biologique".

- L'article 26 engage les Parties à présenter périodiquement des rapports sur les mesures adoptées en vue de l'application de la convention.

- L'article 13 favorise l'éducation et la sensibilisation du public à l'égard de la conservation de la diversité biologique.

- Les articles 8 et 9 encouragent les Parties à prendre, "dans la mesure du possible", des mesures de conservation in situ et

ex situ. Les premières portent sur l'établissement de zones protégées, à l'intérieur desquelles l'accès aux ressources biologiques doit être réglementé. La conservation ex situ doit, de préférence, avoir pour cadre le pays d'origine.

- La notion d' "utilisation durable" de la biodiversité, évoquée par l'article 10, tend à "aider les populations locales à corriger celles de leurs pratiques qui épuisent la diversité biologique, comme le surpâturage" (1).

- L'article 14 prévoit l'étude d'impact sur l'environnement des projets susceptibles de nuire à la diversité biologique.

a2. Les stipulations organisant le "partage juste et équitable des avantages découlant de l'exploitation des ressources génétiques" sont très influencées par les revendications exprimées par les Etats fournisseurs soucieux d'obtenir confirmation de leur souveraineté sur leurs ressources génétiques, et de pouvoir bénéficier d'un accès aux technologies développées à partir de ces ressources.

- L'article 15 détermine les règles d'accès aux ressources génétiques. Il pose le principe de souveraineté des Etats sur leurs ressources naturelles, tout en prescrivant à chaque Partie de "faciliter l'accès aux ressources génétiques aux fins d'utilisation écologiquement rationnelle par d'autres Parties contractantes". L'accès aux ressources biologiques est réglé par "commun accord" entre les partenaires (Etat fournisseur et Etat prospecteur), et subordonné au consentement préalable de l'Etat fournisseur. Le régime juridique est donc favorable à celui-ci.

- Les articles 16 à 19 définissent les modalités d'accès aux technologies nécessaires à la conservation et à l'utilisation durable de la diversité biologique, et organisent le transfert de ces technologies vers les Etats fournisseurs.

L'article 16 tient donc compte du souci, exprimé par les pays en développement, d'obtenir l'accès aux technologies nécessaires à la conservation de la biodiversité. Mais il assure aussi le respect du principe de la propriété industrielle, ce qui vise à donner satisfaction aux pays développés, réticents à admettre un système particulier de transfert des biotechnologies. Néanmoins, l'alinéa 4 de l'article 16 semble ne pas exclure qu'un Etat paie une redevance à un de ses industriels afin que celui-ci concède une licence de brevet gratuite à l'Etat fournisseur de ressources génétiques (2), ce qui garantirait l'accès du Sud aux biotechnologies.

(1) M.A. Hermitte, op. cit.

Les articles 17 et 18 prévoient échanges d'information et coopération technique et scientifique entre les Parties.

L'article 19 encourage la "participation effective aux activités de recherche biotechnologique des Parties contractantes, en particulier les pays en développement qui fournissent les ressources génétiques pour ces activités de recherche", et favorise "l'accès provisoire (...) des pays en développement aux résultats et aux avantages découlant des biotechnologies fondées sur les ressources génétiques" qu'ils ont fournies.

a3. Le projet de déclaration interprétative dont la France envisage d'assortir le dépôt de ses instruments de ratification porte essentiellement sur la propriété intellectuelle.

Tout en affirmant l'importance qu'attache la France à la réalisation de transferts de technologies et de biotechnologie garantissant la protection et l'utilisation durable de la diversité biologique, la déclaration interprétative (l'article 37 exclut les réserves) confirme l'élément essentiel que constitue, pour la France, le respect des droits de propriété intellectuelle. De même, la France encourage le transfert volontaire des droits de propriété intellectuelle détenus par les opérateurs français.

b. Une incidence limitée sur la conservation de la biodiversité

. La comparaison entre l'article 1er initialement proposé par le projet rédigé par l'UICN et l'article 1er finalement retenu à Rio est très éclairant sur les lacunes de la présente convention en matière de conservation. Alors que le projet visait la reconnaissance de *zones d'intérêt mondial où serait exercé un contrôle de la Communauté internationale sur la diversité biologique locale*, la création de telles zones fut jugée par les pays en développement contraire à la souveraineté nationale sur les ressources biologiques, principe reconnu par l'article 3 de la présente convention.

. Lacune significative, la présente convention *ne s'applique qu'aux zones sous juridiction nationale*. Le cas des micro-organismes prélevés en haute mer n'est apparemment pas prévu (1).

(1) M.A. Hermitte, op. cit.

. La seule stipulation relativement normative résulte de l'article 26, qui prescrit aux Parties la présentation de rapports sur les mesures mises en oeuvre afin d'appliquer la convention sur la biodiversité. En revanche, les clauses relatives à la conservation de la diversité biologique prévoient l'élaboration de "stratégies, plans ou programmes nationaux" par chaque Partie "en fonction des conditions et moyens qui lui sont propres", et l'intégration de la biodiversité dans ses plans, programmes et politiques sectoriels "dans la mesure du possible". Il est clair que ces restrictions, justifiées par l'insuffisance des moyens susceptibles d'être consacrés par les pays en développement à la sauvegarde de leurs richesses naturelles, risquent de se traduire par une application peu scrupuleuse de la présente convention.

. Le refus catégorique opposé par les États-Unis au texte élaboré à Rio a été motivé par la nécessité de préserver l'industrie américaine des biotechnologies de la moindre restriction en matière de protection des droits intellectuels et, de manière générale, de protéger l'emploi aux États-Unis (1). Cette attitude a contribué à porter au premier plan la question des brevets, éludant encore l'intérêt fondamental que présente pourtant la sauvegarde de la diversité du monde vivant.

3°) Aspects administratifs de la convention sur la biodiversité

L'application de la présente convention s'appuie sur des mécanismes financiers probablement insuffisants, et sur une organisation institutionnelle classique.

a. Le partage des charges liées à la diversité biologique

a1. L'article 20 distingue les contributions financières des pays développés et des pays en développement.

. Les pays développés doivent financer la totalité des surcoûts imposés aux pays en développement par la mise en oeuvre de la présente convention.

(1) Les États-Unis ont adhéré à la présente convention le 4 juin 1993, eu égard à l'importance qu'attache à l'environnement la nouvelle administration.

Le respect de leurs obligations par les pays en développement est subordonné au respect, par les pays développés, des obligations souscrites en matière de transfert de technologies et de transferts financiers (c'est-à-dire les redevances acquittées en vue de l'accès aux ressources génétiques).

L'article 20 se réfère aux besoins spécifiques des pays en développement particulièrement vulnérables sur le plan de l'environnement : petits Etats insulaires, pays appartenant aux zones arides, semi-arides, côtières et montagneuses, et pays les moins avancés.

a2. L'article 21 établit un *mécanisme de financement* destiné à fournir des ressources financières aux Parties en développement.

Géré par la Conférence des Parties, comme le mécanisme mis en place par la convention climat, ce mécanisme est alimenté par des contributions obligatoires et volontaires des Parties contribuant au Fonds (c'est-à-dire des Parties appartenant au monde développé).

Comme la convention climat, la convention sur la biodiversité n'a pas donné lieu à la mise en place d'un organisme financier spécifique, puisque *le fonctionnement du mécanisme financier est confié au Fonds pour l'environnement mondial (FEM)*, créé en avril 1991 à l'initiative de la France, et qui est un guichet de la Banque mondiale. Parmi les projets subventionnés par le FEM et relevant de la sauvegarde de la biodiversité, citons la protection de la faune marine du Ghana, la sauvegarde de la forêt d'altitude du Rwanda, et la protection de la forêt de Bielowicza, située entre la Pologne et la Biélorussie. On peut d'ores et déjà s'interroger sur les perspectives ouvertes à l'application de la présente convention, en l'absence de financement spécifique.

La contribution française au Fonds pour l'environnement mondial s'élève à 807 millions de francs pour la période 1992-1995, s'agissant des interventions multilatérales. A celles-ci s'ajoutent les 440 millions de francs consacrés par la France au financement d'interventions bilatérales.

b. Des structures institutionnelles classiques

Comme la convention climat, l'application de la présente convention s'appuie sur une conférence des Parties, un secrétariat, et sur un organe subsidiaire chargé de fournir des avis scientifiques, techniques et technologiques.

. *La conférence des Parties* (art. 23) est l'organe suprême de la convention sur la biodiversité. Elle adopte les amendements à la convention, les protocoles, les annexes supplémentaires ainsi que le budget. Peuvent y être représentés les États non Parties, l'Agence internationale de l'énergie atomique, l'ONU ainsi que les institutions spécialisées des Nations Unies.

. *Le secrétariat* (art. 24) a pour fonction d'organiser les réunions de la conférence des Parties, et d'assurer la coordination avec les autres organismes internationaux compétents. Le secrétariat de la convention peut être assuré par les organisations internationales compétentes : la convention sur la biodiversité évite donc, de manière très positive, la création de structures administratives spécifiques et redondantes.

. *L'organe subsidiaire chargé de fournir des avis scientifiques, techniques et technologiques* (art. 25) est composé de représentants gouvernementaux compétents dans les domaines de spécialisation concernés. Il rend compte à la conférence des Parties de tous les aspects de son travail. Ces études concernent des évaluations scientifiques et techniques sur la situation en matière de diversité biologique et sur les effets des mesures prises, et repèrent les technologies et savoir-faire de pointe relatifs à la conservation et à l'utilisation durable de la diversité biologique.

C. LA FRANCE ET LA CONSERVATION DE LA DIVERSITÉ BIOLOGIQUE

La mise en place, depuis les années 1960, d'instruments de conservation du milieu naturel, complétés actuellement dans les cadres communautaire et international, témoigne de l'intérêt porté à la sauvegarde de la diversité du monde vivant par la France, qui compte sur son territoire métropolitain près de 65 % des espèces de vertébrés recensés en Europe, et dont la flore sauvage est riche de 5 000 espèces de plantes supérieures.

1°) Une prise en compte ancienne de la sauvegarde de la biodiversité...

L'action des moyens de conservation *in situ* (parcs naturels, réserves...) est complétée par un ensemble législatif complet, mis en oeuvre par des intervenants très divers.

a. Les moyens de conservation *in situ* (parcs naturels, réserves)

a1. La création de parcs naturels a été autorisée par la loi du 22 juillet 1960 sur les parcs nationaux et par le décret du 1er mars 1967 sur les parcs régionaux.

- Les 7 parcs nationaux français (Vanoise, Ecrins, Mercantour, Pyrénées occidentales, Cévennes, Port-Cros, Guadeloupe) représentent une superficie totale de 128 000 km² équivalant à 2,5 % du territoire. De l'avis des spécialistes (1), la contribution des parcs nationaux français à la conservation de la biodiversité pourrait être renforcée par un réseau de réserves naturelles complémentaires, voire par la création de parcs transfrontaliers, qui concernerait essentiellement les parcs de montagne.

- Les 27 parcs naturels régionaux occupent une superficie de 40 737 km², soit 9,4 % du territoire national. Considérés à l'origine (en 1967) comme des instruments d'aménagement du territoire à vocation notamment touristique, les parcs naturels régionaux ont été intégrés par la loi du 8 juin 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages dans une politique globale de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire, de développement économique et social et d'éducation et de formation du public.

a2. Les réserves naturelles sont créées, en application de la loi du 10 juillet 1976 précitée, pour préserver des éléments particuliers du patrimoine naturel. Il en existe 105 en France, qui couvrent une superficie supérieure à 10 000 hectares.

(1) Michel Chauvet, Louis Olivier, *La biodiversité, enjeu planétaire*, 1993.

Les autres types de réserves renvoient aux *réserves nationales de chasse* (arrêté du 19 mai 1982), aux *réserves nationales de pêche* (loi du 29 juin 1984 relative à la protection du patrimoine piscicole et à la protection du milieu aquatique) et aux *réserves en forêt* (réserves biologiques domaniales, réserves biologiques dirigées, réserves biologiques forestières et forêts de protection).

b. Un ensemble législatif complet

b1. La loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature prévoit trois niveaux de protection.

Le statut de protection intégrale s'applique aux spécimens sauvages des espèces les plus menacées. Cette disposition proscriit la destruction, la coupe, l'arrachage, la cueillette, le transport, le colportage, la vente et l'achat de plantes menacées. Une liste nationale de 400 espèces est complétée par des listes régionales. S'agissant des animaux, la loi interdit la destruction, la mutilation, la capture (de spécimens vivants ou morts), le transport, le colportage, l'utilisation, la vente et l'achat. Ces mesures concernent notamment tous les amphibiens, les chauves-souris, 240 espèces d'oiseaux et 26 espèces de papillons.

La protection partielle, qui concerne 35 plantes au niveau national et de nombreux vertébrés, subordonne la production, la détention, la cession, l'utilisation, le transport, l'importation, l'exportation et la réexportation à une autorisation.

Le régime de réglementation préfectorale temporaire permet au préfet de prendre des mesures adaptées à la conservation locale des espèces dont la liste est déterminée par arrêté national. Ce régime concerne une cinquantaine d'espèces végétales, susceptibles de faire l'objet d'une exploitation massive (espèces médicinales ou aromatiques).

b2. Parmi les autres aspects du droit français de l'environnement contribuant à la sauvegarde de la biodiversité, citons la loi Montagne (loi du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne) et la loi Littoral (loi du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral). Ces deux textes prévoient notamment la protection des

éléments ayant une importance biologique comme les deltas, les dunes, les zones de nidification, les lacs...

c. Des intervenants très divers

Ministères, collectivités locales, instituts de recherche, contribuent à la sauvegarde de la biodiversité en France, sans épuiser la liste des organismes susceptibles de jouer un rôle dans ce domaine.

. Les ministères directement concernés sont les ministères de l'environnement, de l'agriculture, de la recherche.

. Les départements peuvent prélever une taxe dite "des espaces naturels sensibles" et mettre en oeuvre une politique de conservation de la biodiversité. L'intervention des régions peut se faire à travers le classement d'un territoire en "parc naturel régional", qui requiert toutefois l'accord du ministère de l'environnement, et à travers l'intervention des comités scientifiques régionaux du patrimoine naturel, dont l'action est relayée par celle des directeurs régionaux de l'environnement.

. Parmi les instituts de recherche, citons le CNRS, l'INRA et le Muséum d'histoire naturelle.

Les collections du Muséum sont extrêmement riches. L'herbier national conservé par le Muséum serait le plus important du monde, avec 12 millions d'échantillons. Le Muséum abrite également le *Secrétariat de la faune et de la flore* (SFF), créé le 1er mai 1979 à l'initiative du ministère de l'environnement, qui a pour mission d'effectuer un bilan de la composition et de l'état de santé du patrimoine biologique de la France, d'en reconstituer l'historique et d'en surveiller l'évolution.

2°) ... complétée dans le cadre communautaire

a. Commentaire de la directive 92/43 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que la faune et la flore sauvages

Ce texte a pour objet de "contribuer à assurer la biodiversité par la conservation des habitats naturels ainsi que de la

faune et de la flore sauvages". Elaboré en mai 1992, il s'inscrit dans la réalisation des objectifs de la convention sur la biodiversité adoptée à Rio.

La directive 92/43 vise la conservation des habitats naturels et des habitats d'espèces d'importance communautaire, à travers la création d'un «réseau écologique européen cohérent de zones spéciales de conservation dénommé "Natura 2000"».

A compter du 5 juin 1992, les Etats membres disposent d'un délai de trois ans pour élaborer leur liste nationale d'habitats naturels et d'espèces entrant dans le champ d'application de la Directive, qui établit des listes générales d'habitats naturels et d'espèces d'importance communautaire à protéger. L'établissement de ces listes nationales implique des travaux scientifiques importants.

b. La France et la directive 92/43

La France est directement concernée par cette directive eu égard à la richesse biologique de son territoire.

Sur les 207 types d'habitats naturels retenus par la directive, 141 concernent la France, dont 36 habitats prioritaires sur 54. Parmi les 508 espèces dont l'habitat doit faire l'objet de mesures de protection spécifiques, 88 espèces animales sur 199 et 62 espèces végétales sur 309 concernent notre pays, qui abrite 103 espèces animales prioritaires sur 23 et 11 espèces végétales prioritaires sur 116.

Parmi les habitats naturels prioritaires, citons les prés salés continentaux et les lagunes. Parmi les habitats d'espèces prioritaires figurent ceux de l'ours brun et de l'esturgeon.

L'établissement de la liste nationale associe le secrétariat de la faune et de la flore au Muséum national d'histoire naturelle, ainsi que les comités scientifiques régionaux du patrimoine naturel.

3°) ... et dans le cadre international

L'action internationale de la France dans le domaine de la sauvegarde de la biodiversité passe par l'adhésion aux nombreuses

conventions concernant cet aspect de la protection de l'environnement (voir ci-dessus, B1) et par des initiatives telles que la signature, en 1991, d'une convention cadre passée avec les pays de l'Arc alpin, et qui vise notamment la protection des sols, l'agriculture de montagne, la protection de la nature et l'aménagement du territoire. Enfin, la France poursuit sa politique de protection de la baleine, à travers l'établissement d'un sanctuaire baleinier dans les mers australes.

CONCLUSION DU RAPPORTEUR

Dans ce contexte, la ratification de la convention de Rio sur la biodiversité, en dépit des faiblesses et des insuffisances de ce texte, constitue donc une priorité. Elle traduit l'engagement de la France, aux niveaux tant national qu'international, en faveur de la protection de l'environnement.

Sous le bénéfice des considérations qui précèdent, votre rapporteur conclut favorablement à l'adoption du présent projet de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

Votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a examiné le présent projet de loi au cours de sa réunion du 18 mai 1994.

A l'issue de l'exposé de M. André Rouvière, la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a approuvé le présent projet de loi à l'unanimité, autorisant la ratification de la convention sur la diversité biologique, adoptée le 22 mai 1992 et signée par la France le 13 juin 1992.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée nationale)

Article unique

Est autorisée la ratification de la convention sur la diversité biologique (ensemble deux annexes), adoptée à Rio de Janeiro le 22 mai 1992 et signée par la France le 13 juin 1992, et dont le texte est annexé à la présente loi ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Voir document A.N. n° 1151