

Proposition de communication

La biodiversité entre emprise étatique et risque d'exclusions des populations : le cas des populations antillo-guyanaïses face au projet de loi sur la biodiversité

Paméla Obertan
(CAGI/ CRPLC UMR 8053, Université des Antilles)
pamela.obertan@yahoo.fr

Fred Reno
(CAGI/UMR CRPLC 8053 Université des Antilles)
fredreno@univ-ag.fr

Les travaux sur la biodiversité tendent pour la plupart à montrer l'urgence des politiques de conservation d'une ressource menacée.

Associée désormais aux effets du dérèglement climatique l'urgence s'accompagne d'injonctions et de sanctions contre ceux, en premier lieu les Etats, qui n'auraient pas pris conscience de la gravité des conséquences d'une activité humaine (prédatrice) attentatoire à la survie du vivant.

La conférence sur l'environnement et le développement de Rio en juin 1992 est vraisemblablement un événement déclencheur. Les manifestations suivantes et notamment la conférence de Paris, de novembre décembre 2015, peuvent être considérées comme des efforts que l'on espère décisifs dans ce processus de prise de conscience. Le caractère universel et contraignant des mesures envisagées par les initiateurs de la conférence de Paris pourrait être, de ce point de vue, une étape importante.

La biodiversité érigée en bien commun de l'humanité est souvent liée à la conservation d'espèces dans une logique philanthropique comme si sa protection était dénuée d'intérêts économiques. Ressource pour notre bien être, elle est aussi une ressource pour les entreprises et les lobbys industriels et tous ceux qui la perçoivent comme la chimie verte appelé à remplacer l'or noir d'un dont les réserves s'épuisent. Le pétrole qui a fait la richesse de certaines nations en développement est désormais associé à la pollution et par conséquent à une dépréciation de la planète. L'opinion internationale est de plus en plus sensibilisée aux dangers de la matière fossile et à la nécessité de remplacer celle-ci par des énergies propres. Présentée comme un nouvel eldorado la biodiversité participe à la construction d'un nouveau référentiel du développement et des relations entre le centre et la périphérie à l'échelle internationale¹.

¹ Dans cette perspective, la philanthropie et la conservation sont associées à des stratégies néolibérales d'expansion du capitalisme. Voir George Holmes, Biodiversity for Billionnaires : Capitalism, Conservation and the Role of Philanthropy in Saving/Selling Nature, Development and Change 43 (1) 2012 pp.185-203

La biodiversité qui se confondait avec la diversité biologique sort d'une approche statique attachée à la variabilité du vivant. La place qu'elle occupe désormais dans la réflexion scientifique pluridisciplinaire et dans les politiques publiques de protection du vivant amène à une approche plus dynamique associant nécessairement l'objet biologique à son environnement, aux stratégies internationales et étatiques ainsi qu'aux intérêts catégoriels.

Désormais érigée en « idéologie »² la biodiversité ne peut faire l'économie d'une réflexion sur les représentations et les usages sociaux qui accompagnent son utilisation.

Elle acquiert ainsi un statut d'objet social sans lequel on pourrait difficilement saisir sa réalité, les contraintes, les enjeux qui lui associés.

A l'échelle du territoire, la biodiversité peut certes participer à la définition du panier de biens et services territorialisés³ mais elle peut aussi comme objet d'étude révéler la complexité des interactions entre l'Etat, les collectivités locales et la diversité des intérêts en jeux.

Pour apprécier l'influence notamment des intérêts économiques sur les politiques de la biodiversité,⁴ on doit s'interroger sur la capacité de l'Etat à développer des logiques autonomes dans un secteur profondément « localisé » et attractif pour les lobbys.

De ce point de vue, la Caraïbe insulaire et singulièrement la Guadeloupe sont des microcosmes et des laboratoires indéniables pour l'analyse de ces questions. Espaces privilégiés d'espèces rares et par conséquent d'endémisme⁵, la région caraïbe est un lieu exceptionnel d'observation en raison de l'insularité et de la taille des territoires.

Cet endémisme est un atout menacé par l'anthropisation que favorise l'ouverture des îles. La rareté et l'existence même des espèces sont compromises.

La continentalisation des milieux insulaires favoriserait ainsi la vulnérabilité des îles et l'érosion de la biodiversité, autre défi majeur auquel sont confrontés les territoires de la caraïbe, autre objet de confrontation des acteurs sociaux⁶. « Par exemple le nombre ...

A l'échelle du territoire et du local les enjeux prennent donc une dimension et un sens qui ne sont pas nécessairement perceptibles à l'échelle internationale où l'on tend à traiter la biodiversité en raison même de l'interdépendance à laquelle nous assignent les menaces. L'action des associations de protection de l'environnement souvent actives et volontaristes sur le terrain peut s'avérer décisive dans le processus de prise de

² Jean-Raphaël Gros-Désormeaux, « La biodiversité dans des territoires insulaires, approche théorique et perspectives de développement », Développement durable et territoires [En ligne], Vol. 3, n° 1 | Mai 2012, mis en ligne le 07 janvier 2013, consulté le 27 avril 2015. URL : <http://developpementdurable.revues.org/9241>

³ Bernard Pecqueur « : Qualité et développement territorial l'hypothèse du panier de biens et services territorialisés Economie rurale vol 261 2001 pp. 37-49

⁴Orsini Amandine et Compagnon Daniel, «Lobbying industriel et accords multilatéraux d'environnement» Illustration par le changement climatique et la biosécurité,*Revue française de science politique*, 2011/2 Vol. 61, p. 231-248

⁵ Jean-Raphaël Gros-Désormeaux, op. cit ;

⁶ Jean-Raphaël Gros-Désormeaux p. 9

décision⁷. L'action des élus et notamment des parlementaires qui sont à la jonction du local et du national est également instructive.

L'exploitation et la gestion de la biodiversité ont fait l'objet d'une intervention gouvernementale à travers un projet de loi-cadre adopté en première lecture le 24 mars 2015 par l'Assemblée nationale. Son vote a été précédé d'un débat parlementaire intense qui contrastait avec la faiblesse de la mobilisation des sociétés locales.

Notre communication entend mettre au jour les stratégies déployées par les différents acteurs notamment au cours de la procédure législative, autour des enjeux de la biodiversité outre-mer. Privilégiant la boîte à outils de l'analyse des politiques publiques on s'intéressera plus généralement à la conflictualité qui naît de la construction de représentations et de référentiels de la biodiversité.

Produit de pressions les plus diverses et d'arbitrages, la politique publique étatique élaborées dans ce domaine ne semble pas répondre à une demande sociale clairement identifiée alors même que la biodiversité est fortement perçue comme une composante de l'identité locale.

Dans le concert des intérêts et des stratégies, les acteurs politiques, les experts, les « socioprofessionnels » paraissent d'autant plus impliqués qu'ils maîtrisent les enjeux d'une exploitation régulée de la biodiversité.

I/Des représentations congruentes et conflictuelles de la biodiversité

La Convention sur la diversité biologique adoptée en 1992 confirme « la valeur intrinsèque des éléments de la diversité biologique sur les plans environnemental, génétique, social, économique, scientifique, éducatif, culturel, récréatif, esthétique ». Dès lors, elle en fait un bien commun de l'humanité. C'est d'abord autour de cette idée de bien commun diversement comprise que se construisent les représentations et les stratégies des acteurs locaux et étatiques. Pour l'ensemble des acteurs, la patrimonialisation et la conservation sont les principaux ressorts d'une pérennisation de ce bien commun.

En revanche ils sont divisés sur la place de l'identité et du marché dans la définition de la politique publique

La patrimonialisation solidaire de la conservation

La patrimonialisation et la conservation se développent dans une relation de réciprocité, l'un étant la condition de l'existence et de la mise en œuvre de l'autre.

La conservation est présentée à la fois comme un des enjeux et une réponse à la menace de disparition de certaines espèces de la diversité biologique. Au plan territorial la demande de conservation revêt un double sens. La volonté de protéger tend à se confondre avec celle de garder une ressource associée à l'identité et aux traditions du territoire.

Une des manières d'y parvenir est donc la patrimonialisation de la ressource biologique. Certes, il ne s'agit pas là d'une nouveauté. Mais les défis auxquels on doit faire face

⁷ Annie Fitt-Duval et Fred Reno, « Les associations et la défense de l'environnement : l'exemple de l'Assaupamar à la Martinique » in A Gouzien et P. Le Louarn Environnement et politique, Constructions juridico-politiques et usages sociaux, Presses Universitaires de Rennes pp.101-118,

appellent la mise en œuvre de politiques de patrimonialisation plus affirmée dont l'identité culturelle est le ressort majeur.

En France, la Stratégie nationale de la biodiversité initiée en 2004 fait suite aux engagements du gouvernement devant la CDB. « L'ambition était de faire de la biodiversité un enjeu transversal intégré dans tous les domaines de l'action publique »⁸. Si cet objectif n'a pas encore été atteint, sa réussite dépend, dans une large mesure, de la mobilisation des régions et de la capacité de l'Etat à élaborer des politiques nationales respectueuses des particularismes locaux.

Le vote du projet de loi-cadre sur la biodiversité nous rappelle cet impératif et témoigne des tensions générées par les intérêts en jeu..

L'action de l'Etat fait suite à la loi de protection de la nature de 1976 et à la conférence environnementale de septembre 2012 dans un contexte où la biodiversité est menacée, notamment par les pollutions de toute sorte, l'urbanisation, et des espèces envahissantes.

La politique de conservation de la biodiversité s'appuiera désormais sur « une vision dynamique des écosystèmes » et sur le « concept de solidarité écologique ».

Elle sera relayée par un ensemble simplifié et transversal d'organismes associant les niveaux national et régional. La concertation et l'expertise sont valorisées avec la mise en place d'un Comité national de la biodiversité et d'un Conseil national de protection de la nature. Mais c'est vraisemblablement l'Agence française pour la biodiversité mise en place par la loi sur la biodiversité qui incarnera la vision étatique de la politique de la biodiversité. L'importance de cette agence se vérifie à la démarche opiniâtre des élus de garantir une présence effective de leur territoire au sein de cette structure. En effet l'Etat confie à l'agence des compétences générales, notamment le soin de sensibiliser l'opinion mais aussi une fonction d'opérateur au service des collectivités locales en matière d'expertise et de financement.

L'autre volet de la loi, source de tensions entre l'Etat et le niveau local, est le régime d'accès aux ressources génétiques et de partage des avantages qui seront tirés de l'exploitation de la ressource naturelle. Ce dernier volet cherche à transposer le protocole de Nagoya dans la législation nationale, confirmant ainsi de manière explicite la dimension économique de cette politique et la volonté gouvernementale de limiter la biopiraterie et d'assurer la régulation du marché de la biodiversité⁹. Les représentants des collectivités ne sont pas insensibles à cette action de régulation à laquelle ils souhaitent participer au nom d'une décentralisation adaptée dérogatoire du droit commun. Il convient à ce propos de rappeler que dans leur relation au centre les collectivités de Guadeloupe, de Martinique et de Guyane sont régies par le principe d'identité législative mais qu'elles bénéficient d'une faculté d'adaptation du droit commun à leurs singularités et qu'elles peuvent être habilitées à intervenir exceptionnellement dans les domaines de la loi et du règlement pour prendre pendant un temps limité des mesures de nature réglementaire.

⁸ Gauthier Odile, « Faire société avec la biodiversité, regard sur la biodiversité comme objet de politique publique », *Sciences Eaux & Territoires* 3/ 2010 (Numéro 3), p. 64-66 URL : www.cairn.info/revue-sciences-eaux-et-territoires-2010-3-page-64.htm.

⁹ sur le discours gouvernemental voir Conseil des ministres du 26 mars 2014. Biodiversité. <http://discours.vie-publique.fr/notices/146000720.html>

Dans les documents officiels, la biodiversité est présentée comme une richesse patrimoniale et un moteur économique.

La patrimonialisation de la biodiversité prônée par la CDB et par le gouvernement a sa traduction locale. En effet, c'est au nom du même principe reconnu aux plans international et national que se construisent des approches territorialisées du bien commun. Le bien commun revendiqué par la CDB est un acquis pour les acteurs du territoire qui en font une dimension de leur développement et de leur identité collective.

L'identité contre marché

Afin de signifier l'importance de la question, les Régions de Guadeloupe, Guyane et Martinique ont décidé de former un véritable front afin de présenter des amendements communs au projet de loi. Dans les documents présentés par les trois exécutifs locaux, la biodiversité est implicitement comme un élément du patrimoine facteur de développement durable. « Les collectivités locales de Guadeloupe, de Martinique et de Guyane appréhendent la protection et la valorisation durable de leur patrimoine biologique naturel comme un vecteur majeur de développement, de création d'activités et d'emplois pour leurs territoires... »¹⁰

Mais c'est vraisemblablement par l'évocation de l'identité culturelle que l'intervention locale est la plus mobilisatrice.

Ceci se justifie par la nature de la biodiversité dont certaines composantes sont emblématiques du territoire qui l'abrite. Le « racoon » est un mammifère mascotte du parc national de la Guadeloupe autour de laquelle s'est construite une image et des politiques touristiques. L'île aux belles eaux est aussi et avant tout le territoire de cette espèce rare et protégée de raton laveur qui aurait été introduite en Guadeloupe au XVIème. Sa voisine la Martinique, baptisée l'île aux fleurs, a le taux d'endémisme en espèces aviennes le plus élevé de France, même si le nombre de reptiles y est moins important que dans l'hexagone ou en Guyane¹¹.

Parallèlement et souvent dans la perspective d'influencer l'action publique d'autres acteurs interviennent sous des formes variées dans le processus d'inscription de la biodiversité à l'agenda des autorités.

Les associations de défense de l'environnement et les groupes économiques sont en relation quasi permanente avec les élus ou souhaitent l'être. Les premières interpellent les décideurs au nom d'une conception du bien commun territorial, les seconds attendent des élus que les doléances des entreprises soient prises en compte. Dans ce jeu concurrentiel de séduction des acteurs politiques, l'identité est souvent opposée au marché. Cependant, arrive que défense de l'environnement et intérêts économiques convergent.

Ces différentes configurations ont été observées sur le terrain guadeloupéen au moment du vote de la loi sur la biodiversité. A la suite d'une conférence publique organisée par une équipe de recherche de l'université des Antilles, animée par le docteur Henri Joseph un chef d'entreprise¹², un groupe de réflexion et de proposition a été créé.

¹⁰ Région Guadeloupe, rapport à la commission permanente réunie le 24 février 2014

Objet : consultation du conseil régional de Guadeloupe sur le projet de loi relatif à la Biodiversité- Titre IV (Accès aux ressources génétiques et partage juste et équitables des avantages)p.5

¹¹ Jean-Raphael Gros-Désormeaux op.cit ;

¹² Il s'agit du Centre d'Analyse Géopolitique international, pôle Guadeloupe du CRPLC CNRS UMR 8053. L'entreprise est Phytobokaz, un laboratoire fondée en 2005 par deux passionnés de Phytochimie Henri Joseph pharmacien docteur en Pharmacognosie et Paul Bourgeois, professeur de Chimie.

Ce groupe né de la volonté de sensibiliser les populations sur les enjeux de la biodiversité comprenait des représentants d'associations, des universitaires, une entreprise innovante, des assistants parlementaires, des experts en écologie insulaire et une spécialiste de la communication, l'ancien maire de la commune de Bouillante haut lieu de la géothermie en Guadeloupe.

Sans que les rôles aient été préalablement distribués officiellement, les associations avaient pour objectifs d'exprimer l'existant, c'est à dire faire l'état des lieux de la ressource et exposer les risques liés à son érosion.

Au sein de ce groupe, juristes et politistes et autres experts avaient pour mission d'expliquer le contenu de la loi, de rendre compte des débats parlementaires et de préparer des amendements. Les assistants parlementaires de trois députés, sur les quatre que compte la Guadeloupe, étaient chargés de transmettre les observations du groupe et ses propositions aux parlementaires.

Au sein du groupe la présidente de l'Association des plantes médicinales et aromatiques de Guadeloupe (Aplamedarom) n'a de cesse de préciser le combat de son équipe pour la reconnaissance des plantes locales dans la pharmacopée française. A l'instar de ceux qui dans les domaines politique et social luttent pour l'égalité, elle construit un discours identitaire sur la trajectoire singulière de la pharmacopée antillaise. Se référant à l'histoire coloniale et notamment à l'ordonnance de mars 1799 d'interdiction de l'utilisation des plantes par les esclaves, les nègres libres, et les personnes de couleur, comme d'autres entrepreneurs d'identité, elle mobilise la mémoire collective du territoire. Précisant que l'ordonnance avait été définitivement abrogée en 2009, soit 200 ans après cette « victoire » est perçue comme une étape dans la reconnaissance des plantes comme d'autres célèbrent l'égalité des droits avec la métropole. « Belle victoire ! s'exclame t-elle ...mais il a fallu se battre. L'entrée des plantes des DOM dans la pharmacopée française, donc leur reconnaissance ne s'est pas faite facilement ! »¹³

En réalité, l'observation du terrain antillais révèle des actions collectives plus ou moins efficaces, liées à la capacité des acteurs à développer des formes non conventionnelles de mobilisation alimentées par des revendications identitaires. Cette démarche peut utiliser d'autres répertoires comme par exemple un usage stratégique du droit par des organisations contestataires.¹⁴

La démarche peut aussi avoir une dimension économique par laquelle on valorise la biodiversité source d'innovation et de création d'emplois pour le territoire.

L'or vert serait appelé à remplacer l'or noir dont les réserves s'épuisent ; le pétrole qui a fait la richesse des pauvres est désormais associé à la pollution et par conséquent à une dépréciation de la planète. L'opinion internationale est de plus en plus sensibilisée aux dangers de la matière fossile et à la nécessité de remplacer celle-ci par des énergies propres.

Dans le contexte économique des outre-mer, les débats sur la biodiversité alimentent une méfiance à l'égard des autorités étatiques soupçonnées de faire le jeu des multinationales au détriment des Petites et Moyenne Entreprises locales.

C'est le sens de l'intervention de la représentante d'une autre association membre de ce groupe de réflexion et de proposition : « Dans nos sociétés, les puissances du marché,

¹³ Marie Gustave, le combat de l'Aplamedarom la Lettre du CAGI Hors série N°2 janvier 2015

¹⁴ De ce point de vue le cas de l'Association de Sauvegarde du Patrimoine de la Martinique (Assaupamar) est exemplaire de la variété des répertoires de l'action collective en matière de protection de l'environnement Voir A. Fitt-Duval et F. Reno, op.cit.

toujours à l'affût de « bons coups », s'approprient ces mots/concept et par le biais de campagne médiatique, les transforment en « produits tendance pour en tirer des profits financiers substantiels »¹⁵.

Dans la presse locale la dimension économique est souvent évoquée sous le mode de la dramatisation. « La Guadeloupe sera-t-elle dépossédée de sa biodiversité ? » titrait un hebdomadaire local après une conférence publique sur le sujet. Et le journaliste de poursuivre : « la loi-cadre sera devant l'Assemblée nationale du 24 au 26 juin. Selon le groupe de réflexion pluridisciplinaire de réflexion autour du CAGI, celle-ci met en péril l'accès des ressortissants domiens à leur propre biodiversité...la Guadeloupe s'inquiète. D'abord parce qu'il s'agit de son patrimoine le plus riche, mais aussi parce que cette loi risque de favoriser les multinationales »¹⁶

En réalité l'identité et l'économie ne sont pas toujours opposées.

Cette expérience fédératrice autour de la biodiversité a révélé le discours et la pratique d'une entreprise qui a fait de l'identité un discours défensif et un ressort de son expansion économique.

Certes Phytobokaz est un laboratoire qui fabrique des compléments alimentaires et des phytocosmétiques. Mais le discours qui justifie son existence est construit par référence aux réalités culturelles et socio-économiques du territoire.

Les propos d'un de ses fondateurs sont de ce point de vue intéressants : « ...voilà pourquoi j'ai vendu ma pharmacie, pour me consacrer à la connaissance et à la valorisation de notre « garde mangé » et à notre « pharmacie naturelle » plus connue sous le terme de biodiversité. Je fais de la résistance pendant que nous sommes dans l'abondance, c'est maintenant qu'il faut le faire... »¹⁷

L'entreprise s'inspire des savoirs traditionnels et utilise des plantes médicinales pour fabriquer localement des produits et des médicaments. Par son activité elle entend participer à la diversification agricole et à la création d'emplois. Plusieurs exemples d'embauche et d'actions connexes en relation avec les savoirs traditionnels sont cités afin de prouver qu'investir dans la biodiversité peut avoir aussi des effets sociaux bénéfiques.

Comme le territoire, la langue ou la mémoire collective, la biodiversité est intégrée dans le répertoire identitaire des insulaires. La ressource naturelle est d'autant plus mobilisable qu'elle permet d'alimenter une revendication de spécificité face à un État avec lequel on entretient des relations ambivalentes de distanciation et de proximité

Présentée comme un nouvel eldorado la biodiversité participe à la construction d'un nouveau référentiel du développement et des relations entre le centre et la périphérie.

L'examen par les parlementaires du projet de loi sur la biodiversité est de ce point de vue éclairant.

Une intention centralisatrice dans une société décentralisée

Concernant l'outre-mer, les amendements souhaités par les acteurs locaux et les parlementaires ainsi que les résistances du gouvernement, témoignent des tendances lourdes de la politique étatique et des usages politiques de la biodiversité au plan local.

Des réflexes jacobins dans une République pluriterritoriale

¹⁵ Nathalie Minatchy, Présidente de Kap Gwadeloup, Valoriser la biodiversité et avoir le courage de se réinventer, in La lettre du CAGI op. cit. p.6

¹⁶ Emma Conquet, La Guadeloupe sera-t-elle dépossédée de sa biodiversité ? Nouvelles Semaine 16 -22 juin 2014

¹⁷ Question à Henry Joseph, La Lettre du CAGI op. cit. p.16

La thématique de la décentralisation a été au centre des échanges entre les acteurs concernés. Le projet de loi-cadre dans sa version première accordait une place déterminante à l'Etat, à la fois dans l'organisation de la gestion de la ressource et la distribution des avantages tirés de son exploitation. Bien qu'elle ait évolué dans le sens d'une prise en compte des doléances locales, la version finale du texte gouvernemental reste empreinte d'une logique centralisatrice.

Par la place accordée à l'Etat, le projet de loi marginalise la représentation locale.

Cette situation est d'autant plus paradoxale que les collectivités ultramarines bénéficient de statuts dérogatoires du droit commun qui renforcent leur décentralisation.

Après une consultation populaire en décembre 2003, Saint Barthélémy et Saint Martin, communes de la Guadeloupe, bénéficiant de la révision constitutionnelle du 28 mars de la même année se sont officiellement séparés du « continent guadeloupéen » pour devenir des collectivités d'outre-mer de la République.¹⁸ Désormais régies par l'article 74 de la constitution et le principe de spécialité législative, ces territoires peuvent fixer des règles dans certaines matières sur la base de leur intérêt propre, disposant ainsi de compétences et d'une autonomie plus importantes que les collectivités à statut particulier de Guyane et de Martinique. C'est en 2010 que ces deux territoires après consultation de leurs populations ont optés pour une fusion du département et de la région tout en restant dans le cadre de l'article 73 de la constitution et du principe d'identité législative. Les lois et règlements s'y appliquent automatiquement, ce qui n'exclue pas des dérogations au droit commun pour tenir compte de leurs spécificités. Cette liste doit être complétée par la Guadeloupe qui manifeste une certaine singularité. Refusant tout changement institutionnel, son personnel politique préfère le statu quo, attendant de la réforme territoriale les évolutions de la carte politico-administrative française. La singularité guadeloupéenne illustre un autre paradoxe, celle d'une contestation politico-sociale généralement plus forte coïncidant avec un refus de changement politique¹⁹.

Depuis la révision constitutionnelle de 2003 ces « vieilles colonies » peuvent exceptionnellement être habilitées par le parlement à prendre des mesures de nature réglementaire relevant du domaine de la loi ou du règlement. Ceci, dans des matières limitées et pour une période déterminée. Les énergies renouvelables, la formation professionnelle et le transport terrestre de personnes sont des matières pour lesquelles ces territoires ont déjà obtenus des habilitations.

La biodiversité a été évoquée à maintes reprises lors des Rencontres citoyennes et par certains acteurs politiques comme susceptible de faire l'objet d'une demande d'habilitation.

Le contenu de la loi qui lui est consacrée ne tient pas compte de cette situation des outre-mer qui abrite plus de 80% de la biodiversité française, comme si la mise en œuvre des dispositions de la CDB sur la souveraineté et l'autorité de l'Etat en la matière occultaient les réalités socio-culturelles du terrain. La logique de précaution retenue par la Convention sur la Diversité Biologique, en raison de l'érosion de la biodiversité et surtout du rythme de disparition des espèces explique vraisemblablement l'adoption d'un régime juridique favorable aux autorités centrales. La vocation universaliste de l'Etat, sa capacité d'arbitrage et

¹⁸ Fred Reno, la mise en place des collectivités de Saint Barthélémy et de Saint Martin : l'autonomie en pratique in Justin Daniel (coordonné par) Les outre-mer à l'épreuve du changement, l'Harmattan, 2001 p. 149-160

¹⁹ Fred Reno, l'étatisation du mouvement social in Jean-Claude William, Fred Reno, Fabienne Alvarez, Mobilisation sociale aux Antilles Editions Karthala, 2012 pp.341-358

de régulation pourraient expliquer ce régime. Quel autre acteur pourrait prendre en charge au plan national, la gestion d'un bien commun de l'humanité ?

Deux articles ont particulièrement intéressés les parlementaires des Antilles et de la Guyane. Les articles 9 et 18 ont fait l'objet de nombreux amendements à travers lesquels se dévoilent les tensions entre l'Etat et les territoires.

Le premier concerne l'Agence française de la biodiversité et le second porte sur l'accès aux ressources génétiques et partage juste et équitable des avantages

Si l'Etat parvient à imposer ses vues, les représentants des collectivités antillo-guyanaises revendiquent avec force une répartition des ressources symboliques et matérielle conforme à l'importance de la ressources dans les territoires ultramarins

Un examen des votes relatifs aux amendements conforte l'idée d'appréciations divergentes du gouvernement et des parlementaires sur la composition de l'Agence

Concernant précisément l'article 9 sur une vingtaine d'amendements déposés par les parlementaires une majorité (12) a été rejetée et retirée.

Les 4 amendements qui ont été adoptés ne remettent pas en cause les choix fondamentaux du gouvernement. Même si une mesure de décentralisation de l'autorité administrative compétente pour délivrer les permis d'exploitation de biodiversité est concédée aux collectivités locales, les amendements concernent, pour l'essentiel, les déclinaisons de l'AFB outre-mer et le nombre de représentants ultramarins et de bassins d'intervention de l'agence. Ces amendements peuvent s'interpréter avant tout comme des mesures d'amélioration de la déconcentration de cette structure.

Des remarques similaires peuvent être faite à propos de l'article 18.

Sur 27 amendements proposés par les députés ultramarins, 4 ont été adoptés. Ils portent pour l'un sur la définition des savoirs traditionnels et les autres des ajouts ou substitution de mots qui n'altèrent pas le texte gouvernemental.

Le poids de l'Etat se vérifie aussi à la manière dont le gouvernement a voulu transcrire le protocole de Nagoya dans la législation nationale.

La définition des communautés d'habitants éligibles aux partages des avantages contestée par les députés antillais n'a pas changé²⁰.

La détermination des « élus locaux de la Nation »

Les débats parlementaires sur la biodiversité, en raison des intérêts concernés ont confortée l'idée que les représentants de la nation sont d'abord des représentants de collectivités locales.

Un des principaux terrains d'affrontement a été la déconcentration géographique et la composition du conseil d'administration de l'Agence française de la biodiversité.

Le texte initial comportait un nombre réduit de structures déconcentrées et une composition favorable aux représentants du centre. A la suite de pressions peu audibles de la périphérie relayées cependant avec détermination par les parlementaires, le texte final procède à un découpage adapté aux spécificités régionales.

²⁰ définition proposée par les Régions antillo-guyanaises consultées sur le projet de loi : Communauté d'habitants : toute communauté d'habitants qui tire ou a tiré traditionnellement ses moyens de subsistance du milieu naturel et dont le mode de vie présente encore aujourd'hui un intérêt pour la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité. »

définition maintenue par le gouvernement : Communauté d'habitants : toute communauté d'habitants qui tire traditionnellement ses moyens de subsistance du milieu naturel et dont le mode de vie présente un intérêt pour la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité

Suite à l'intervention de la députée de la Guyane les ensembles écosystémiques sont préférées aux ensembles océaniques, ce qui a pour effet d'augmenter le nombre de ces ensembles.

Les demandes des parlementaires ultramarins correspondent aux propositions du groupe pluridisciplinaire de réflexion présentée lors de trois Rencontres citoyennes qui se sont déroulées dans trois circonscriptions législatives en présence chaque fois du député.

Ces demandes sont résumées dans l'intervention suivantes de la député de Guyane à l'Assemblée nationale : « Madame la ministre, je ne souhaite pas demander que l'AFB soit uniquement composée de représentants des outre-mer mais je tiens à ce que mes collègues de la représentation nationale prennent en compte le respect politique qui est dû aux outre-mer lesquels, je le répète, renferment 80 % de la biodiversité française. Mais les incantations n'ont qu'un temps : il faut maintenant agir et faire en sorte que les outre-mer aient toute leur place au sein de la République et de l'AFB ». ²¹

Les débats parlementaires témoignent du poids de cette tendance étatiste. Les interventions des représentants « ultra marins et notamment de Martinique et de Guyane ont permis d'infléchir cette tendance comme le montre la déclaration ci-dessous faite en commission par la rapporteure à propos de l'autorité administrative habilitée à délivrer les permis d'exploitation de la biodiversité au plan local.:

« La biodiversité de l'outre-mer, l'expérience acquise dans ces territoires ainsi que l'organisation décentralisée de la République justifient de donner aux collectivités territoriales régies par l'article 73 de la Constitution la possibilité d'exercer, si elles le souhaitent, les fonctions de l'autorité administrative compétente.

La structuration initiale du projet de loi ne met pas suffisamment en évidence cette possibilité, ni l'importance qu'il convient d'accorder aux collectivités territoriales au regard de la biodiversité sur leur territoire et de leur rôle dans la préservation de cette dernière.

Je propose donc, avec cet amendement, de consacrer un paragraphe spécifique à l'exercice de la fonction d'autorité administrative dans les collectivités ultramarines... » ²²

Le patrimoine naturel est menacé, les petites et moyennes entreprises locales qui forment le tissu économique du territoire et exploitent la biodiversité risquent à terme de disparaître. De la même manière que l'Inde et le Pakistan s'inquiètent pour leur riz Basmati ou l'Ethiopie pour ses cafés, la Guadeloupe aurait des raisons de s'inquiéter pour ses « rimedrazié » (plantes médicinales).

Pour l'heure, il est impossible d'évaluer la menace des lobbies industriels dans la mesure où il n'y a pas d'exploitation réelle de la biodiversité locale par des multinationales ou entreprises extérieures qui n'en ont vraisemblablement pas évalué l'intérêt.

De ce point de vue, les dispositions de la CDB sur la souveraineté de l'Etat sur les ressources biologiques de son territoire et son autorité pour déterminer les personnes qui ont accès à la ressource sont perçues par ceux qui s'y intéressent comme une illustration de plus de dépossession.

²¹ Chantal Berthelot, Assemblée nationale XIV^e législature Session ordinaire de 2014-2015, 2014-2015, Première séance du mardi 17 mars 2015

²² Madame le rapporteure ibid

Si la référence à la colonisation n'est pas explicitement avancée c'est parce que curieusement, les mouvements indépendantistes sont absents de ce débat. Il faut y voir vraisemblablement une méconnaissance du dossier dans un contexte où les préoccupations majeures demeurent la vie chère et les conditions de vie des plus démunis.

Cependant, l'intérêt économique de la biodiversité indique aussi les menaces qui pèsent sur elle et par conséquent la nécessité de la préserver et de l'ériger en bien commun.²³ (Cette universalisation de l'accès à la biodiversité est diversement appréciée dès lors que l'on aborde les considérations économiques et notamment les avantages que l'on pourrait tirer de son exploitation. « *Due to huge financial benefits that modification and commercialisation of these resources can offer, biodiversity has now become a subject of intense arguments and trade negotiation* »²⁴

Cette dimension a été omniprésente dans les travaux du groupe de réflexion et dans l'argumentaire des parlementaires guyanais et antillais, comme si il fallait saisir cette opportunité pour rappeler à la « métropole » l'importance des « confettis de l'empire » et faire désormais de la biodiversité un des objets de la négociation permanente entre la France et ses outre-mers.

En réalité le débat s'est souvent cantonné dans l'hémicycle parlementaire. Faiblement relayé dans les collectivités locales, il a suivi un processus classique « top down » par lequel le gouvernement chercha à traduire le protocole de Nagoya dans la législation nationale au moindre coût. Les territoires d'outre-mer concernés au premier chef par cette ressource se sont peu mobilisés. Quelques députés « ultra-marins » plus déterminés que les autres, ainsi que des représentants de la « société civile » ont tenté d'influencer la décision gouvernementale opposant une vision décentralisatrice et « autonomiste » à une conception étatique jacobine de la gestion de cette ressource.

Ce décalage et la marginalisation des représentants locaux de la nation confortent l'idée selon laquelle la définition du référentiel dépend dans une large mesure de la capacité de celui qui a le pouvoir et les ressources notamment « scientifiques » et symboliques d'imposer sa vision du monde²⁵.

L'intérêt d'une décentralisation de la prise de décision dans la protection et la conservation est en débat.

L'importance d'une démarche collaborative initiée par des secteurs sociaux divers, comme réponse et alternative au schéma top down des autorités politiques a favorisé une information publique et des formes de démocratie participative. Présentée parfois sous le mode de la dramatisation et de la spoliation l'action par le bas reposait sur une approche fédératrice d'intérêts sociaux divers.

Au final cette initiative a permis d'éviter de percevoir la décision politique comme autoritaire. En effet, sans que l'on puisse réellement évaluer l'impact de cette intervention sociale minoritaire mais pertinente on a pu observer à travers l'interaction

²³ Peter Edwards, Cyrus Abivardi, *Biological Conservation* vol 83 n°3 1968 pp. 239-246

²⁴ Thesager Worku Dagne, *The application of intellectual rights to biodiversity resources, a technique for the south countries to maintain control over biodiversity in their territories* *African Journal of International and Comparative Law*. Volume 17, Issue 1, March 2009 P150-

²⁵ Jasanoff, Sheila, and Marybeth Long Martello, eds. 2004. *Earthly Politics: Local and Global in Environmental Governance*. Cambridge, MA: MIT Press p.5

avec les autorités politiques locales réceptives, une combinaison efficiente de niveaux d'acteurs et de niveaux d'action. Top down dominant et bottom up marginal ont façonné une norme qui s'est progressivement construite dans l'échange et le conflit²⁶.

²⁶ Tomas M. Koontz and Jens Newig, From Planning to Implementation: Top-Down and Bottom-Up Approaches for Collaborative Watershed Management, *The Policy Studies Journal*, Vol. 42, No. 3, 2014