Du patrimoine commun de l'humanité aux biens publics globaux

Marie-Claude Smouts

La notion de « patrimoine commun de l'humanité » est apparue sur la scène internationale dans les années 1960 à la faveur d'un contexte historique bien précis : la guerre froide et l'arrivée en masse des nouveaux États issus de la décolonisation. En un moment où les progrès technologiques ouvraient des espaces jusque-là inaccessibles à l'exploration humaine – l'espace extra-atmosphérique, la lune, les grands fonds marins – la double fracture cardinale qui divisait alors le monde en Est/Ouest et Nord/Sud faisait courir le risque d'une compétition exacerbée entre les deux supergrands pour l'appropriation de ces nouveaux espaces, sous le regard impuissant des autres États. Les bénéfices d'une telle compétition étant incertains, l'URSS et les USA jugèrent plus raisonnables d'englober la lune et les fonds marins dans leurs négociations de limitation des armements (*arms control)* et d'en faire des espaces internationalisés au nom des intérêts de l'humanité. Les pays du Sud, de leur côté, trouvèrent dans la notion de « patrimoine commun de l'humanité » un instrument utile pour préserver leurs droits sur des espaces qu'ils n'avaient pas les moyens d'explorer et pour fonder leurs revendications d'une répartition plus équitable des ressources mondiales, dans la perspective du Nouvel ordre économique international (NOEI) alors discuté aux Nations unies.

Ainsi datée, la notion de « patrimoine commun de l'humanité » n'a connu qu'un succès éphémère sur le plan juridique. En droit positif, le champ d'application du « patrimoine commun de l'humanité » est restreint. Non seulement la notion n'a pas été l'instrument politique

espéré par les pays du Sud, mais ceux-ci ont appris à s'en méfier lorsqu'elle a commencé à être invoquée par des porte-parole autoproclamés de l'humanité qui prétendaient leur dicter la façon d'utiliser leurs propres ressources nationales.

Aujourd'hui, la notion de patrimoine commun de l'humanité est considérée par les diplomates et les juristes comme une notion désuète qui n'a pas tenu ses promesses de gestion harmonieuse des grands domaines d'intérêt commun. Cependant, les principes éthiques qui lui sont attachés gardent leur valeur. Pour tenter de les relancer, un nouveau discours sur les « biens publics globaux » se fait entendre dont l'objectif est de ranimer la coopération autour de quelques sujets intéressant l'ensemble des êtres humains.

Le patrimoine commun de l'humanité : un concept ambigu et fragile

Des espaces construits par la négociation internationale

Le patrimoine commun de l'humanité est pauvre. Juridiquement, ni l'espace extra-atmosphérique, ni les eaux de haute mer, ni l'Antarctique n'en font partie, encore moins la forêt amazonienne. Les seuls espaces relevant de cette catégorie sont la lune et les corps célestes, l'orbite des satellites géostationnaires et le spectre des fréquences radioélectriques, les grands fonds marins. Le reste est de l'ordre de l'incantation et n'engage pas les États, ou bien fait l'objet de déclarations peu contraignantes, telle la liste des biens inscrits au patrimoine culturel et naturel de l'Unesco, et, plus récemment, le génome humain.

L'idée de patrimoine commun de l'humanité a été associée à la mer dès le XIXe siècle. Il s'agissait de faire avancer le principe de non-appropriation des ressources de l'océan face aux prétentions toujours plus grandes des États riverains. Certains juristes ont parlé de la mer comme d'un « patrimoine indivisible » (Andréas Bello, en Amérique latine), d'autres ont estimé que la mer territoriale, pas plus que la

haute mer ne saurait être la propriété d'États individuels mais devrait revenir à une personne morale : la société internationale des États (Albert Geouffre de Lapradelle, en France). Dans toutes les discussions sur la codification du droit de la mer, le concept de patrimoine commun de l'humanité a été régulièrement évoqué. Encore fallait-il s'entendre sur les espaces auxquels il devrait s'appliquer et sur les obligations qui lui seraient attachées.

La définition de l'espace maritime relevant du patrimoine commun de l'humanité commença à se préciser au sein du Comité des fonds marins créé pour étudier « les utilisations pacifiques du lit des mers et des océans au-delà des limites de la juridiction internationale » en 1967. L'ambassadeur de Malte aux Nations unies, Arvid Pardo, acquit la célébrité dans un discours demeuré fameux :

« Le lit des mers et des océans constitue le patrimoine commun et devrait être utilisé à des fins pacifiques et dans l'intérêt de l'humanité tout entière. Les besoins des plus pauvres, représentant la partie de l'humanité qu'il est le plus nécessaire d'aider, devraient être étudiés par priorité dans le cas où des avantages financiers seront tirés de l'exploitation du lit des mers et des océans à des fins commerciales » (Assemblée générale des Nations unies, 1967).

Un grand débat international se déroulait alors sur la dénucléarisation, voire la démilitarisation complète, de certains milieux naturels. S'agissant de la mer, il existait bien un droit coutumier élaboré au cours des siècles mais les nouveaux États prétendaient le réviser de fond en comble en alléguant que ce droit avait été construit sans eux, au bénéfice des plus puissants. S'agissant de l'espace, tout était à inventer. Le lancement du premier Spoutnik, en 1957, avait ouvert des perspectives jusque-là inédites. L'exploration spatiale posait des questions d'usage et de propriété entièrement nouvelles.

Les deux négociations, sur l'espace et sur la mer, se déroulaient simultanément dans le cadre des Nations unies, elles s'influençaient mutuellement et ne pouvaient qu'être marquées par les rapports de force et les courants d'idées s'exprimant dans cette enceinte. L'ONU, à cette époque, était encore la principale caisse de résonance des grands frémissements parcourant la planète et le lieu d'où sortaient périodiquement les grands concepts servant de référentiel commun dans la négociation internationale.

Le concept de patrimoine commun proposé par l'ambassadeur de Malte pour les fonds marins devint immédiatement un objet de négociation politique. Après trois ans de négociations, l'Assemblée générale des Nations unies adopta une Déclaration des principes régissant le fond des mers et des océans au-delà des limites de la juridiction territoriale (Res. 2749 du 17 décembre 1970) déclarant les fonds marins « patrimoine commun de l'humanité ». Malgré cela, le traité du 11 février 1971 interdisant de placer des armes nucléaires et d'autres armes de destruction massive sur le fond des mers et des océans ainsi que dans leur sous-sol n'allait pas reprendre l'expression. Il fallut attendre plus de dix ans pour que la notion de patrimoine commun de l'humanité soit inscrite dans un traité international sur la mer, et douze ans encore pour qu'elle devienne obligatoire, avec l'article 136 de la Convention de Montego Bay (signée en 1982, entrée en vigueur en 1994) qui stipule : « Le fonds des mers et des océans au-delà des limites de la juridiction internationale ainsi que ses ressources sont des éléments du patrimoine commun de l'humanité ».

La création d'un patrimoine commun de l'humanité a constitué une innovation majeure dans le droit de la mer qui, jusque-là, n'avait connu qu'une alternative, la liberté ou l'exclusivisme, la libre utilisation par tous ou l'appropriation par l'État riverain. La bataille autour de son adoption a été rude et n'a pu se faire qu'au prix d'une dissociation opérée entre les eaux sus-jacentes et le fond des mers. Les limites des deux espaces ne coïncident pas et leur statut juridique diffère. En surface, la haute mer commence là où s'arrête la Zone économique exclusive des États (ZEE) soit 200 milles marins à partir des lignes de base. Son usage reste libre (pêche, navigation). Sous les eaux, les fonds des mers et des océans constituent une « Zone » circonscrite par les limites extérieures des plateaux continentaux, ce qui a pour effet d'en réduire l'étendue par rapport à la haute mer. Cette Zone est dite « patrimoine commun de l'humanité », elle ne peut être exploitée qu'au bénéfice de tous.

Dans l'espace, le champ d'application du patrimoine commun de l'humanité est également restreint. Le Traité sur l'espace extra-atmosphérique (1967) ne retient pas la notion de *patrimoine* mais celle d'*apanage*, qui n'a ni contenu juridique, ni implications économiques :

« L'exploration et l'utilisation de l'espace extra-atmosphérique, y compris la lune et les autres corps célestes, doivent se faire pour le

bien et dans l'intérêt de tous les pays, quel que soit le stade de leur développement économique ou scientifique ; elles sont *l'apanage* de l'humanité toute entière » (art. 1 de la Convention de 1967).

Seul l'Accord du 18 décembre 1979 régissant les activités sur la lune et les autres corps célestes à l'intérieur du système solaire retient la notion : « La lune et ses ressources naturelles constituent le patrimoine commun de l'humanité » (article 11).

Des déclarations peu contraignantes

La Convention de l'Unesco pour la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel (1972) se réfère à une notion qui se rapproche du patrimoine commun de l'humanité en considérant que « certains biens du patrimoine culturel et naturel présentent un intérêt exceptionnel qui nécessite leur préservation en tant qu'élément du patrimoine mondial de l'humanité tout entière » (préambule) et qu'il s'agit d'un « patrimoine universel pour la protection duquel la communauté internationale tout entière a le devoir de coopérer » (article 6). Mais le qualificatif « commun » est soigneusement évité. Au contraire, la Convention réaffirme à maintes reprises la souveraineté et la responsabilité première des États sur le territoire desquels sont situés les fameux biens. Le seul engagement de la communauté internationale est celui d'une assistance éventuelle « aux plans financier, artistique, scientifique et technique » pour « la protection, la conservation, la mise en valeur et la transmission de ce patrimoine aux générations futures » (article 4).

Depuis que le « dialogue Nord-Sud » (1974-1981) a volé en éclats et que les illusions du Nouvel ordre économique international se sont envolées, les pays en développement ont cessé de se battre pour l'élargissement du patrimoine « commun » de l'humanité : « *It did not pay* ». Cette inflexion est particulièrement sensible dans le domaine de la biodiversité génétique et dans le grand débat sur la conservation, l'utilisation et le partage équitable des ressources génétiques.

Pour la diversité biologique de l'espèce humaine, on ne dispose aujourd'hui que d'une Déclaration universelle de l'Unesco sur le génome humain et les droits de la personne humaine (1997, article 1) :

« Le génome humain sous-tend l'unité fondamentale de tous les membres de la famille humaine ainsi que la reconnaissance de leur dignité intrinsèque et de leur diversité. Dans un sens symbolique, il est le patrimoine de l'humanité. »

Si la portée de cette Déclaration ne doit pas être sous-estimée sur le plan éthique et politique, force est de reconnaître la minceur de sa portée juridique.

Pour les ressources phytogénétiques, un épisode extravagant de la négociation a permis la signature, en 1983, d'un Engagement international de la FAO déclarant se fonder sur « le principe universellement accepté selon lequel les ressources phytogénétiques sont le patrimoine commun de l'humanité et devraient être accessibles sans restriction » (art. 1). À cette époque, les pays en développement, à l'initiative du Mexique, s'inquiétaient du statut des ressources génétiques collectées dans les pays en développement et conservées dans des banques de gènes dans les pays développés. Ils revendiquaient un libre accès sans redevances à toutes les ressources génétiques. L'Engagement international de la FAO leur donnait apparemment satisfaction. En réalité, les pays développés ne l'interprétaient pas ainsi et il apparut bien vite que l'Engagement aurait pour principal effet de nier la propriété des populations locales sur ces ressources et de limiter les possibilités des pays du Sud de légiférer.

L'adoption du texte n'avait été rendue possible que par un de ces accidents de séance dont les négociations multilatérales qui s'éternisent sur de longues semaines sont coutumières. Il fut rapidement balayé. Dès 1989, un amendement rendait compatible la notion de patrimoine de l'humanité avec les « droits des agriculteurs » et les « droits des obtenteurs » et réaffirmait le concept de souveraineté nationale. On sait qu'en 1992, la Convention sur la biodiversité a écarté la notion de patrimoine commun de l'humanité et n'a reconnu qu'une « préoccupation commune ». De même, le Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture, conclu sous l'égide de la FAO en novembre 2001, déclare(-t-il) dans son préambule : « Les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture sont une *préoccupation commune* de tous les pays en ce qu'ils dépendent tous très largement de ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture provenant d'ailleurs ». Le dernier engagement de la FAO (1995) ne fait plus référence au concept de

patrimoine commun de l'humanité. Il est admis que les États ont des droits souverains sur leurs ressources génétiques. L'accès à ces ressources est soumis aux législations nationales et dépend d'arrangements prenant la forme d'accords écrits déterminés par des autorités relevant des gouvernements nationaux.

Pour les pays du Sud, le « partage juste et équitable » *(access and benefict sharing)* des avantages découlant de l'exploitation des ressources génétiques paraît mieux assuré par des engagements volontaires et contractuels négociés au cas par cas que par le régime incertain d'un patrimoine commun de l'humanité dont ils ne maîtrisent pas les modalités.

Des obligations floues

Le contenu strictement limité du patrimoine commun de l'humanité, le faible nombre de textes juridiques y faisant référence, le manque d'application concrète (ni la lune ni les fonds marins ne sont encore exploités) ne permettent pas de tester la solidité du concept.

Le seul point robuste est l'exigence d'utilisation « exclusivement pacifique » accolée à la notion et encore l'exigence de démilitarisation n'est-elle pas totale. Pour les fonds marins, les États se sont engagés à n'installer ou ne placer sur le fonds des mers « aucune arme nucléaire ou autre type d'arme de destruction massive, non plus qu'aucune construction, installation de lancement ou autre installation expressément conçue pour le stockage, les essais ou l'utilisation de telles armes » (Traité de 1971, art. 1, § 1). Pour l'espace et la lune, sont interdits « la mise en orbite autour de la terre des objets porteurs d'armes nucléaires ou tout autre type d'arme de destruction massive [...], l'aménagement de bases et installations militaires et de fortifications, les essais d'armes de tous types et l'exécution de manœuvres militaires ». Ne sont pas interdits : « l'utilisation de personnel militaire à des fins de recherche scientifique ou à toute autre fin pacifique (article 4 du Traité de 1967) [...] ni l'envoi de satellites espions dans l'espace. »

Mise à part l'exigence d'utilisation pacifique, les obligations attachées au statut de patrimoine commun de l'humanité restent floues. Les rapports de ce concept avec la propriété sont particulièrement ambigus. D'un côté, la notion de patrimoine est étroitement liée à la notion de propriété. Ce terme emprunté au droit privé évoque un

ensemble de biens et de rentes qu'un titulaire doit transmettre à ses héritiers et qu'il s'agit de protéger. À l'origine de la création de la ZEE (Zone économique exclusive) en droit de la mer se trouve d'ailleurs la revendication de plusieurs États latino-américains, et particulièrement du Chili, de réserver à leurs nationaux sur 200 milles marins l'exploitation des ressources halieutiques de leur « mer patrimoniale » que la présence du courant froid de Humboldt rend particulièrement riche en poissons. D'un autre côté, les deux grands traités internationaux établissant le régime du patrimoine commun de l'humanité excluent l'appropriation. Pour les fonds marins, l'article 137 de la Convention de Montego Bay affirme :

« Aucun État ne peut revendiquer ou exercer sa souveraineté ou de droits souverains sur une partie quelconque de la Zone ou de ses ressources ; aucun État ni aucune personne physique ou morale ne peut s'approprier une partie quelconque de la Zone ou de ses ressources. »

Pour l'espace, la lune et les corps célestes, le Traité du 27 janvier 1967 dispose : « L'espace atmosphérique, y compris la Lune et les autres corps célestes, ne peut faire l'objet d'appropriation nationale par proclamation de souveraineté, ni par voie d'utilisation ou d'occupation, ni par aucun autre moyen » (art. 2).

Dans les années 1970, les Soviétiques n'avaient pas manqué de souligner la contradiction : comment peut-on faire entrer dans le régime de la propriété des espaces n'appartenant à personne ? La réponse n'a jamais été claire.

La Convention de l'Unesco sur le patrimoine mondial est particulièrement ambiguë dans son effort pour concilier le droit individuel de propriété, traduit en droit international public par le concept de souveraineté territoriale, et le devoir de conservation et de transmission pour l'humanité. Ce sont les États sur le territoire desquels se situent les éléments du patrimoine mondial qui ont le devoir d'identifier, conserver, mettre en valeur et transmettre ce patrimoine. Ce sont eux qui, par une démarche volontariste, demandent l'inscription d'un bien situé sur leur territoire au patrimoine mondial. La « protection internationale » consiste essentiellement en la mise en place d'un système d'assistance et de coopération visant à seconder ces États dans leur effort. Se dessine ici, une notion nouvelle, celle de la responsabilité du titulaire sous contrôle international (dont la triste histoire des Bouddhas de Bamayan a montré les limites [1]).

Théoriquement, le corollaire du principe de non appropriation est celui du libre accès. Ainsi, l'espace extra-atmosphérique, y compris la lune et les autres corps célestes, peut être « exploité et utilisé librement par tous les États sans aucune discrimination » (art. 1 du Traité de 1967) ; les astronautes doivent être considérés comme « des envoyés de l'humanité » (art. 5). Voilà qui ne peut que réjouir le Bangladesh, Haïti ou le Burkina Faso !

Sous un discours universel, en fait, le patrimoine commun de l'humanité organise d'abord les relations entre puissances avancées, seules capables de se lancer dans la conquête spatiale. L'essor des télécommunications par satellites a conduit à poser, par exemple, la question de l'utilisation de l'orbite géostationnaire la plus favorable, celle qui se trouve dans le plan de l'équateur terrestre, à environ 35 800 km d'altitude. Au nom du principe de la souveraineté sur les ressources naturelles et de « *l'apanage* », en 1976, les États situés sur l'équateur ont voulu proclamer leur souveraineté sur cette « ressource naturelle rare » dans une déclaration commune (Brésil, Colombie, Equateur, Indonésie, Kenya, Ouganda, Zaïre). Parce qu'elle était contraire au principe de non-appropriation, cette revendication a été rejetée.

En principe, le titulaire du patrimoine commun est l'humanité, personne morale, nouveau sujet du droit. Le bien dont il s'agit est *res communis*, il ne peut appartenir à personne car il appartient à tous. En réalité, les textes reconnaissant juridiquement la notion de patrimoine commun de l'humanité ne soumettent les États capables d'exploiter ce patrimoine qu'à des obligations vagues et donnent peu de garantie aux autres États quant au partage des bénéfices qui pourraient être tirés de cette exploitation. L'histoire de la Convention de Montego Bay est édifiante à cet égard. Selon le traité (art. 140 § 1) : « Les activités menées dans la zone le sont dans l'intérêt de l'humanité tout entière, indépendamment de la situation géographique des États, qu'il s'agisse d'États côtiers ou sans littoral et compte tenu particulièrement des intérêts des pays pauvres ». En vue d'assurer l'exploitation du patrimoine commun au bénéfice de tous, un système

1. Ces immenses statues taillées dans la montagne en Afghanistan étaient inscrites au patrimoine mondial. Elles ont été détruites par les Talibans en mars 2001 malgré la protestation internationale.

très complexe a été mis au point avec une Autorité internationale des fonds marins chargée d'attribuer des concessions à des sociétés nationales et une Entreprise internationale placée sous sa responsabilité qui devrait mener les activités dans la Zone, répartir les avantages financiers et autres avantages économiques. Lorsqu'une concession serait attribuée à une entreprise nationale, une surface équivalente devrait être exploitée au profit des pays en développement. Ce système « parallèle » permettait de ménager les intérêts des grands États, qui ont besoin des métaux rares et précieux contenus dans les fonds marins, pour l'industrie aéronautique et spatiale et ceux des pays en développement, incapables d'exploiter de telles richesses. Quelques mois avant l'entrée en vigueur de la Convention, un accord négocié sous le poids des lobbies américains est venu abroger une grande partie des dispositions qui restreignaient la liberté d'exploitation des pays industrialisés, qui organisaient un mécanisme de compensation au profit des moins développés et qui garantissaient l'égalité de tous les États dans le fonctionnement de l'Autorité (New York, 29 juillet 1994). Le principe de la mise en commun des bénéfices tirés des ressources naturelles lié à la notion de patrimoine commun de l'humanité avait reculé d'autant.

Le droit de recherche scientifique sur les biens déclarés patrimoine commun de l'humanité est tout aussi ambigu. Par exemple, en principe, tous les États sans discrimination d'aucune sorte ont le droit de recherche scientifique sur la lune. Tous ont le droit de prélever sur la lune des échantillons de minéraux et d'autres substances, mais « ces échantillons restent à la disposition des États parties qui les ont fait recueillir, lesquels peuvent les utiliser à des fins pacifiques. Les États parties tiennent compte de ce qu'il est souhaitable de mettre une partie desdits échantillons à la disposition d'autres États parties intéressés et de la communauté scientifique internationale aux fins de recherche scientifique » (article 6). En bref, la transmission éventuelle de ces échantillons reste à la discrétion des puissances spatiales. Quant à l'obligation de préservation du milieu, elle se réduit à l'obligation un peu inquiétante de notification au Secrétaire général des Nations unies des plans « concernant le placement de substances radioactives sur la lune » et de mesures, non précisées, pour « éviter de perturber l'équilibre existant du milieu en lui faisant subir des transformations nocives, en le contaminant dangereusement par l'apport de matière étrangère ou d'une autre façon » (article 7). Là encore, les puissances capables

d'explorer l'espace ont toute latitude quant à l'interprétation des risques entraînés par leurs activités.

Telle qu'elle a été formulée par les États et prévue dans les traités internationaux, l'application de la notion de patrimoine commun de l'humanité a comme premier effet d'assurer l'accès des intérêts particuliers, publics et privés, aux ressources mondiales. Elle garantit le droit des plus avancés et ne préserve que vaguement celui des plus faibles. Elle organise l'exploitation des ressources naturelles bien plus que leur préservation. Si la protection de l'Antarctique est encore assurée pour quelques décennies c'est parce que cet espace n'a pas été déclaré patrimoine commun de l'humanité, malgré l'insistance des pays en développement, et que l'accord prévoyant un système de gestion collective pour l'exploration et l'exploitation des ressources minérales du « continent blanc » n'est jamais entré en vigueur (Convention de Wellington de 1988). Le Traité de 1959 sur l'Antarctique avait « gelé » les revendications territoriales sur ce territoire « dans l'intérêt de l'humanité tout entière » ; en 1991, le protocole de Madrid a interdit toute activité minière pendant cinquante ans, au grand dam du Chili, de l'Argentine et de l'Uruguay qui avaient milité pour raccourcir autant que possible la durée des moratoires et participer à l'établissement d'un futur régime d'exploitation. L'énorme pression des écologistes et une pétition fleuve rassemblée par le commandant Cousteau ont sauvé pour quelque temps l'Antarctique mieux que ne l'auraient fait les zélateurs du patrimoine commun de l'humanité.

La quête d'un concept mobilisateur

L'environnement, patrimoine commun

La construction du patrimoine commun de l'humanité par la négociation entre États a laissé le souvenir d'un jeu de dupe. Ce régime inédit devait préserver les droits des pays en développement sur les richesses naturelles appartenant à la « communauté internationale », assurer que ces ressources seraient mises en commun et distribuées équitablement. Dans les années 1970, les négociations sur le NOEI

laissaient croire aux pays en développement qu'ils pourraient imposer un tel régime par le seul poids de leur nombre aux Nations unies. De leur côté, les grands États et les firmes multinationales souhaitaient accroître leur liberté d'action par-delà les frontières, contourner l'obstacle de la souveraineté territoriale et faire en sorte que le nouveau régime international soit le moins contraignant possible. La patrimonialisation devait leur garantir le libre accès à des ressources potentiellement intéressantes, sans véritable contrepartie de leur part. La contradiction était totale et déboucha sur une impasse. Le droit du patrimoine commun de l'humanité est resté déclamatoire. Aucune coalition d'États n'existe plus pour en imposer la mise en œuvre.

Pourtant, la notion continue d'alimenter une rhétorique, notamment chez les défenseurs de la flore et de la faune. Quantité d'acteurs privés militent pour que les différentes composantes de l'environnement soient déclarées « patrimoine commun de l'humanité » comme s'il s'agissait d'une évidence et comme si les trois mots magiques « patrimoine », « commun » et « humanité » allaient de soi. Mais qui représente l'humanité ? Qu'entend-on par patrimoine ? Quoi est commun à qui ?

La réponse n'est pas simple, comme en témoignent les débats qui ont entouré, en France, la préparation de la Charte de l'environnement voulue par le président de la République. Pendant toute l'année 2003, la notion de patrimoine commun a été largement discutée. Quelle définition, et surtout, quel champ d'application lui donner ? Pour le ministère français de l'Écologie et du Développement durable :

« Le *patrimoine commun* est constitué de l'ensemble des éléments matériels et immatériels qui concourent à maintenir et développer l'identité de chacun dans le temps et dans l'espace. Le patrimoine commun n'est donc pas quelque chose de figé et s'adapte au fil du temps. C'est une notion qui sous-tend la responsabilisation à l'égard de l'environnement et la réparation des dommages qui lui sont portés[2]. »

2. Ministère de l'Écologie et du Développement durable, Consultation nationale pour la Charte de l'environnement, 24 janvier 2003.

D'autres intervenants privilégient d'autres critères et estiment que « l'air, l'eau et le sol doivent y figurer nommément comme faisant partie du patrimoine [...] il serait souhaitable de citer la liste complète des 7 ressources fondamentales responsables du fonctionnement des écosystèmes à savoir : l'air, l'eau, le sol, l'énergie, l'espace, le temps et la biodiversité » (Conseil scientifique régional de l'environnement, 2003). Pour d'autres encore, le terme lui-même est mal adapté : « En effet, le terme de patrimoine implique la possession de l'environnement par l'homme. Nous pensons qu'il n'en est rien : l'homme fait partie intégrante de l'environnement, mais celui-ci ne lui appartient en aucun cas » (École des mines de Nantes, 2003).

S'agissant du point de savoir s'il faut ou non reprendre les termes de la loi Barnier (2 février 1995) qui a reconnu l'environnement comme patrimoine commun de la « nation[3] », un consensus se dégage pour estimer cette limite trop restrictive : « L'environnement doit être une préoccupation planétaire, aucune pollution ne connaissant de frontière » et « sans remettre en cause la notion de patrimoine commun à chaque nation, il faut savoir que les conséquences et par là même les limites de compétence en matière d'environnement ne se superposent absolument pas aux frontières de ces nations. Il s'agit là d'une notion fondamentale dont il faut absolument souligner le caractère universel à inclure dans les objectifs d'une démarche transversale et décloisonnée de développement durable » (Conseil scientifique régional de l'environnement, Bretagne, *ibid.*).

Le seul principe clairement corrélé à la notion de patrimoine commun dans tous les discours est le principe de responsabilité. Si la discussion reste confuse quant aux rapports entre le patrimoine et la propriété, en revanche, il y a unanimité pour considérer que personne ne peut disposer à son gré d'un bien patrimonial environnemental mais que tous les acteurs, publics et privés, ont le devoir de le sauvegarder et de le transmettre aux générations suivantes. Par le biais de la responsabilité, un continuum entre patrimoine de la nation et patrimoine de l'humanité est ainsi opéré.

3. Rappelons que, selon le code de l'environnement français : « Les espaces, ressources et milieux naturels, les sites et paysages, la qualité de l'air, les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres auxquels ils participent, font partie du patrimoine commun de la nation » (art. L 110) ainsi que l'eau (art. L 210).

L'éthique du patrimoine commun de l'humanité

Sur la scène internationale, la notion de patrimoine commun de l'humanité est entretenue par le verbe. Son contenu varie selon les discours et tout est mélangé. Sont ainsi déclarés tour à tour « patrimoine commun de l'humanité » : les semences, l'eau, les logiciels libres, le génome humain, la science et la technique, la diversité culturelle. Ce qui est attendu de cette qualification est aussi divers que la liste est bigarrée. Pour les uns, il s'agit de relancer la discussion sur le développement en privilégiant les droits de l'homme « de la troisième génération » que sont les droits à l'alimentation et à la santé, et notamment le droit d'accès à l'eau potable. Pour les autres, il s'agit de lutter contre la « marchandisation » du monde et la privatisation d'un certain nombre de biens et services d'intérêt public.

Si brouillon et si peu attentif aux implications juridiques concrètes qu'il soit, ce discours est cumulatif et fournit une doctrine du patrimoine commun de l'humanité. Trois grands principes d'éthique en ressortent dont le potentiel contestataire est assez fort pour que les États répugnent à s'engager dans la patrimonialisation internationale et préfèrent s'en tenir à la « préoccupation commune ».

1. *Le patrimoine est un bien que l'on a reçu et que l'on doit léguer. Ses ressources ne doivent pas être épuisées au profit d'une seule génération.* La réflexion des années 1970 sur le patrimoine commun de l'humanité a contribué à jeter les premières fondations du développement durable. En effet, bien avant le rapport Bruntdland (1987), la Convention pour le patrimoine mondial de l'Unesco (1972) reconnaît un devoir de transmission aux « générations futures ». Bien plus, les deux principes de solidarité, intragénérationnelle et intergénérationnelle, qui sont au cœur du développement durable, sont inscrits dans le Traité sur la lune (1979) :

« L'exploration et l'utilisation de la lune sont l'apanage de l'humanité tout entière et se font pour le bien et dans l'intérêt de tous les pays, quel que soit leur degré de développement économique ou scientifique. Il est dûment tenu compte des intérêts de la génération actuelle et des générations futures ainsi que de la nécessité de favoriser le relèvement des niveaux de vie et des conditions de progrès et de développement économique et social conformément à la Charte des Nations unies » (art. 4).

2. L'utilisation des ressources patrimonialisées requiert un système de gestion contrôlé par des institutions représentant l'ensemble des utilisateurs, réels ou potentiels, sur la scène internationale. Les textes établissant l'existence d'un patrimoine de l'humanité prévoient toujours un système international d'information, de contrôle, voire de redistribution. Tout discours revendiquant la reconnaissance d'un bien comme patrimoine commun de l'humanité s'accompagne de la revendication d'un droit de contrôle par des institutions internationales, publiques et privées. La patrimonialisation vise à transcender les limites de la propriété privée mais celles aussi des frontières administratives.

3. Les bénéfices tirés de l'exploitation du patrimoine de l'humanité doivent être équitablement partagés. Cette exigence implique des transferts de technologie et une assistance internationale des pays riches vers les pays pauvres. Elle implique aussi que soient menées, sur le plan interne, des politiques sociales re-distributives et transparentes. La patrimonialisation est un outil politique qui remet en cause la distribution du pouvoir et des richesses.

Les biens publics globaux : une rhétorique de substitution ?

Ni les États ni les populations n'ont démontré leur volonté de se plier à une telle éthique, bien au contraire. Quatre décennies d'échecs répétés ont démontré que le concept de patrimoine commun de l'humanité n'était pas accepté et ne pouvait pas être un concept organisateur des rapports internationaux. La véhémence de ceux qui le brandissent aujourd'hui pour dénier aux populations locales leurs droits d'usage ancestraux sur certains territoires n'a d'égal que leur manque de légitimité.

Pourtant, les valeurs attachées au concept, l'idéal dont il est l'expression gardent toute leur importance en un temps où la montée des risques globaux renforce la perception d'un destin commun et d'un devoir collectif envers la planète. Le concept de patrimoine commun de l'humanité n'a pas permis de traduire cette perception en politiques effectives. Un autre concept semble prendre la relève, celui de *biens publics globaux*. Alors que le patrimoine commun de l'humanité exprimait l'utopie d'une communauté internationale organisée

tout entière sur le principe de la solidarité, la théorie des biens publics globaux soutient que la production de ces biens peut être le résultat de choix égoïstes et utilitaristes parfaitement rationnels.

Selon la définition classique héritée de l'économiste américain Paul Samuelson (1954), les biens publics sont des biens dont il est impossible d'exclure un utilisateur et dont les utilisateurs ne sont pas rivaux (la paix, la santé, l'air pur, par exemple). Ces deux critères canoniques, non exclusion et non rivalité, ont des implications politiques fortes. Si chaque utilisateur sait qu'il ne sera pas exclu, il n'a pas de raison de vouloir payer pour la production du bien et a tout intérêt à se comporter en « passager clandestin » *(free rider)*. En conséquence, un bien public ne peut être produit en quantité optimale que s'il existe une autorité publique capable d'obliger les membres de la collectivité à en payer le coût.

Ce concept présente deux grands avantages. D'une part, il se situe dans une logique de « bien commun » tout en balayant les enjeux d'appropriation et de souveraineté qui étaient les principaux obstacles à l'effectivité du patrimoine commun de l'humanité. D'autre part, et surtout, il met en évidence les « défaillances du marché » et le besoin d'une autorité publique pour fournir les biens collectifs, sans nier pour autant l'existence des comportements individualistes.

Transposée en relations internationales, la théorie des biens publics globaux se veut une réponse à l'idéologie néo-libérale dominante et à la crise du multilatéralisme. Elle vise à ranimer la discussion internationale sur les biens qui intéressent l'ensemble des pays et profitent à tous. Elle fournit des arguments pour relancer la coopération internationale et l'effort d'aide publique en direction des pays pauvres en soutenant que les crises internationales tiennent au fait que les biens publics mondiaux sont produits en quantité insuffisante.

L'invocation des biens publics mondiaux obéit à des fins de persuasion. Au prix d'une déformation de la théorie classique, la notion est utilisée de façon assez élastique pour englober n'importe quel sujet débordant les frontières et demandant un minimum de coopération internationale : l'équité et la justice, la santé, l'environnement, le patrimoine culturel, l'information, la sécurité alimentaire, l'eau potable, mais aussi, selon Stiglitz, prix Nobel d'économie et ancien vice-président de la Banque mondiale, le libre-échange, la stabilité financière. Que les deux critères canoniques, non exclusion et non

rivalité, soient inapplicables à bien des sujets qualifiés d'autorité 3 biens publics mondiaux » ne découragent pas leurs propagandistes qui multiplient les sous-définitions et sous-catégories pour plier la réalité à leur cadre théorique (biens impurs, biens de club, etc.).

La démarche n'a plus rien de scientifique. Le seul but de l'exercice est un but d'énonciation : les biens publics mondiaux sont « les biens, services et ressources dont l'existence est bénéfique pour tous pour le présent et pour les générations futures ». Sans la production de ces biens mondiaux par l'action collective « on ne pourra pas avancer en matière de sécurité et de développement humain » (Kaul *et al.*, 1999). En conséquence, il est urgent de réfléchir à la façon dont ces biens peuvent être produits, financés et gérés dans une coopération internationale renouvelée.

Ce nouveau « mythe légitimateur pour l'action collective » (Constantin, 2002) est porté par de grandes administrations : le Programme des Nations unies pour le développement (Pnud) qui en a été l'initiateur (Kaul *et al.*, 1999), la Banque mondiale, l'Agence française de développement (Severino, 2001), le ministère des Affaires étrangères de Suède. Face à l'unilatéralisme américain et à la montée des crispations identitaires, rappeler qu'il existe des biens que le marché ne peut pas produire à lui seul et qu'il est de l'intérêt bien compris des grands pays de favoriser la production de ces biens pour le bénéfice de tous est une démarche louable. Reste à savoir si, mieux que le discours précédent, cette nouvelle rhétorique convaincra les décideurs et permettra de progresser vers la satisfaction équitable des besoins humains.

Bibliographie

BIRNBACHER D., 1994 — *La responsabilité envers les générations futures.* Paris, PUF.

CHEMILLIER-GENDREAU M., 1987 — *Humanité et souveraineté. Essai sur la fonction du droit international.* Paris, La Découverte.

CONSTANTIN F. (dir.), 2002 — *Les biens publics mondiaux. Un mythe légitimateur pour l'action collective.* Paris, L'Harmattan.

DUCHARNE S., 2002 — *La notion de patrimoine commun de l'humanité.* Mémoire, Centre de droit maritime et des transports, Faculté de droit et de science politique, université Aix-Marseille-III.

DUPUY R.-J., 1991 — *L'humanité dans l'imaginaire des nations.* Paris, Julliard.

KAUL I., GRUNBERG I., STERN M. A. (eds), 1999 — *Global Public Goods.* New York, Oxford, Oxford University Press.

KAHN P., 1998 — « Les patrimoines communs de l'humanité : quelques réflexions ». *In Les Hommes et l'environnement : quels droits pour le vingt-et-unième siècle ?,* Études en hommage à A. Kiss, Paris, Éditions Frison-Roche : 191-199.

KISS A., 1982 — « La notion de patrimoine commun de l'humanité », *Recueil des cours de l'Académie de Droit international,* 2 (175) : 99-256.

SAMUELSON P. A., 1954 — The Pure Theory of Public Expanditure, *Review of Economics and Statistics,* 36, November : 387-389.

SEVERINO J.-M., 2001 — Refonder l'aide au développement, *Critique internationale,* 10, janvier : 75-99.

SMOUTS M.-C., 2001 — *Forêts tropicales, jungle internationale : les revers de l'écopolitique mondiale.* Paris, Presses de Sciences po.

VIVIEN F. D. (éd.), 2002 — *Biodiversité et appropriation.* Paris, Elsevier.

Ouvrage issu du séminaire organisé conjointement par le département « Hommes, Natures, Sociétés » du Muséum national d'histoire naturelle, le Mald (Mutation africaine sur la longue durée) (Paris-I) et l'UR 026 de l'IRD « Patrimoines et territoires ».

Patrimoines naturels au Sud

Territoires, identités et stratégies locales

Éditeurs scientifiques
Marie-Christine Cormier-Salem, Dominique Juhé-Beaulaton
Jean Boutrais, Bernard Roussel

Cet ouvrage a été publié avec le soutien du Mald (Mutation africaine sur la longue durée), université Paris-I

IRD Éditions
INSTITUT DE RECHERCHE POUR LE DÉVELOPPEMENT

collection Colloques et séminaires

Paris, 2005

Mise en page
Atelier Christian Millet

Fabrication
Catherine Plasse

Maquette de couverture
Michelle Saint-Léger

Maquette intérieure
Catherine Plasse

Photo de couverture
IRD / S. Dugast : « Masques de fibres des forgerons aussi appelés masques coqs. Burkina Faso ».

La loi du 1er juillet 1992 (code de la propriété intellectuelle, première partie) n'autorisant, aux termes des alinéas 2 et 3 de l'article L. 122-5, d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage du copiste et non destinées à une utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans le but d'exemple ou d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause, est illicite » (alinéa 1er de l'article L. 122-4). Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon passible des peines prévues au titre III de la loi précitée.

© IRD Éditions, 2005

ISSN : 0767-2896
ISBN : 2-7099-1560-X