Les politiques de conservation de la nature au cœur de l'internationalisation et de la convergence des ordres politiques

David Dumoulin Kervran

▶ **To cite this version:**

David Dumoulin Kervran. Les politiques de conservation de la nature au cœur de l'internationalisation et de la convergence des ordres politiques. Revista de la CEPAL, 2005, Numéro spécial en français, Sélection d'articles 1995-2004, pp. 71-86. halshs-00160853

HAL Id: halshs-00160853
https://shs.hal.science/halshs-00160853

Submitted on 15 Dec 2009

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Publié / pour citer :

- David Dumoulin Kervran, « Les politiques de conservation de la nature au cœur de l'internationalisation et de la convergence des ordres politiques », dans : Revista de la CEPAL, *Sélection d'articles 1995-2004*, Santiago du Chili –Paris, CEPAL-IHEAL, juin 2005, pp. 71-86

http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/2/22182/G2263Dumoilin.pdf

Mots clés :
Conservation de la nature, réserves naturelles, convergence, Amérique latine, politiques publiques

Résumé :

L'Amérique latine est un continent contenant des richesses biologiques aussi exceptionnelles que menacées, et les années 1990 ont vu les pays du continent se doter de nouvelles politiques de conservation de la nature focalisées sur la « biodiversité » et les réserves naturelles.

Cet article montre combien ces nouvelles politiques publiques sont très marquées par l'agenda et les financements du « secteur mondial de la conservation » constitué par les grandes ONG et think-tanks spécialisés du Nord et certaines agences des organisations intergouvernementales. Cet import-export institutionnel illustre les innovations de la bonne gouvernance, avec la création de réseaux de politique publique permettant la coopération d'acteurs publics et privés dans la production de biens publics ; et au niveau local, dispositifs participatifs et légalisation des terres indigènes. Malgré les différences de trajectoire historique et de réappropriation entre les pays, ces politiques illustrent donc les effets politiques et institutionnels d'une globalisation accélérant la convergence des politiques sectorielles, et plus largement des ordres politiques nationaux.

****

Numéro spécial de la « Revista de la CEPAL »

Préface de José Luis Machinea (inédit)

L'Amérique latine et la globalisation

La réforme financière internationale : un programme plus vaste
José Antonio Ocampo(69)
Le cap des réformes. Vers un nouveau programme pour l'Amérique latine
Joseph E. Stiglitz (80)
Les politiques de conservation de la nature en Amérique: au cœur de l'internationalisation et de la convergence des ordres politiques
David Dumoulin Kervran (IHEAL-inédit)
La stratification sociale à l'épreuve de la mondialisation
Emilio Klein et Víctor Tokman (72)

Les dynamiques économiques

Mondialisation et crises financières en Amérique latine
Roberto Frenkel (80)

Les petites économies d'Amérique latine et des Caraïbes
Hubert Escaith (74)

Changements structurels et productivité dans l'industrie latino-américaine, 1970-1996
Jorge Katz (71)
La participation des pauvres aux fruits de la croissance
Mario La Fuente et Pedro Sáinz (75)

Les transformations sociales

L'emploi en Amérique latine, pierre angulaire de la politique sociale
Barbara Stallings et Jürgen Weller (75)

Architectures de la sécurité intérieure en Amérique latine : entre héritages et nouvelle donne
Jean-François Deluchey (IHEAL-inédit)
Défis à l'enseignement secondaire en Amérique latine
Juan Carlos Tedesco et Néstor López (76)

Changement technologique et opportunités de développement, une cible mouvante
Carlota Pérez (75)

****

Les politiques de conservation de la nature en Amérique latine: au cœur de l'internationalisation et de la convergence des ordres politiques[1]

David Dumoulin Kervran

Au moment de présenter l'ensemble des défis que doit affronter le continent latino-américain, il est difficile de ne pas prendre en compte la problématique environnementale, après l'attention que celle-ci a reçue durant la décennie 1990. D'une part, les effets secondaires de l'urbanisation et de l'industrialisation affectent quotidiennement la vie et la santé de nombreux Latino-Américains. D'autre part, les transformations très rapides des forêts et des terres agricoles ont remis en question l'idée qu'il subsisterait sur le continent encore de vastes portions de nature vierge à conquérir et des ressources naturelles illimitées. La prise en compte politique de ces deux faces de la crise environnementale - que l'on avait coutume de séparer en deux secteurs, « le gris » et « le vert » aujourd'hui imbriqués, figurent à présent en bonne place dans les agendas des gouvernements latino-américains de « développement durable », notion qui a été reprise par une multitude de programmes éducatifs, par les acteurs sociaux, les médias et les entreprises.

[1] L'auteur remercie le National Center for Competence in Research North-South et l'Institut universitaire d'Études du Développement (IUED) pour leur soutien dans cette recherche. Ce texte est basée sur une thèse de doctorat soutenue à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris sur les politiques de conservations et s'appuie sur plus d'une centaines de'entretiens dans les milieux de la conseravtion de la nature au niveau local, national et international.

L'analyse de la face « verte » de ces politiques environnementales, présentée ici, porte sur la conservation des ressources naturelles, où le rôle des acteurs internationaux est particulièrement prégnant. Avec l'écho international des croisades pour les forêts tropicales, de nombreux militants, puis un large public, découvraient la richesse environnementale de l'Amérique latine. Par leur biodiversité, le Brésil, la Colombie, l'Équateur, le Pérou et le Venezuela font partie des 15 pays *méga divers* de la planète, et l'Amérique centrale, avec seulement 0,5 % des terres mondiales recèle 7% de la biodiversité mondiale. L'Amazone est le plus grand système d'eau douce du monde et le plus grand massif de forêts tropicales (presque 60% de ces forêts). Les écosystèmes et les espèces endémiques sont d'une diversité exceptionnelle, en particulier pour les vertébrés, les oiseaux, les papillons, et les plantes vasculaires. Par exemple, le Chocó colombien et le Sud-Est amazonien du Pérou sont parmi les zones avec la plus grande diversité de fleurs du monde. Cette richesse est cependant à la hauteur de la gravité des menaces pesant sur cette diversité naturelle[2]. Ces chiffres, nouveaux venus dans la comptabilité étatique, ont été des arguments décisifs dans l'établissement de nouveaux systèmes institutionnels modelés par le déséquilibre suivant : si la conservation de la biodiversité a d'abord été une priorité des pays du Nord, cette biodiversité appartient majoritairement aux pays du Sud.

Cette caractéristique fait des politiques de conservation de la nature un objet privilégié pour étudier la manière dont la croissante interdépendance économique et politique s'accompagne de la diffusion internationale de modèles politiques et de dispositifs institutionnels sectoriels. Le secteur de la conservation, qui est fortement marqué par la gestion des réserves naturelles, est particulièrement marqué par ce phénomène de convergence des politiques dans les différents pays. Cette croissante intégration internationale est alors illustrée par une ressemblance de l'architecture des politiques sectorielles, et elle peut se lire comme une manifestation suggestive du phénomène plus large que l'on appelle « globalisation » au sein des institutions du continent latino-américain.

En Amérique latine comme dans les autres continents, les politiques de conservation de la nature du XX^{e} siècle sont marquées par leurs origines nord-américaines et le rôle de quelques spécialistes latino-américains qui développent leurs propres idées et servent

[2] 53 des 238 plus importantes « éco-régions » du monde définies par le WWF et la Banque mondiale, et 6 des 25 « hot spots » de l'ONG Conservation International sont sur le continent latino-américains (comptant donc respectivement pour 24 et 22% du total mondial).

d'intermédiaires pour adapter les initiatives venues du Nord. Les différences de perception de la nature - entre pays, entre groupes sociaux - expliquent en grande partie les difficultés rencontrées par la diffusion internationale du modèle des réserves naturelles; ces différences font aussi de cette histoire un enjeu culturel d'une grande ampleur.

Variété et étapes historiques des mesures de conservation

Il est possible de trouver sur le continent des exemples très anciens de politiques de conservation dans les époques précoloniales et coloniales, soit à travers les réserves de chasse, les jardins, soit par des restrictions imposées dans l'utilisation du gibier et des forêts, ou encore des directives pour éviter l'érosion des sols. L'agriculture traditionnelle et en particulier les modèles d'usage des ressources naturelles des populations indigènes reflètent également une profonde connaissance du fonctionnement des écosystèmes qui les environnent et ils s'accompagnent de nombreux traits culturels permettant la durabilité de l'exploitation en lui fixant certaines limitations ; sous la forme de tabous religieux et de mécanismes de réciprocité entre reproduction sociale et reproduction de ce que nous appellons la « nature ». Malgré leur contribution irremplaçable dans la création, la gestion et la conservation de la biodiversité, ces systèmes culturels se distinguent cependant clairement des politiques publiques qui visent à mettre en œuvre à grande échelle des contrepoids aux effets destructeurs des sociétés indutsrielles.

A un autre niveau, les différences de percetions de la nature se retrouvent également dans la variété des discours écologistes que le continent héberge à partir du début des années 1970. En plus de la différence entre les groupes qui se préoccupent principalement de effets secondaires de l'industrialisation dans les villes et ceux qui s'intéressent surtout au « campo », la principale polarité sépare « l'environnementalisme social » de ce que l'on appelera le mouvement conservationniste. Le premier prend racine dans la réaction à la révolution verte, la réflexion sur l'écodéveloppement et la valorisation des savoirs traditionnels et sa réflexion s'oriente principalement vers la recherche d'un modèle de développement rural durable, alors que le second est plus centré sur la conservation des espèces menacées et des forêts et tend à se focaliser sur la gestion des réserves naturelles.

Malgré cette diversité de perceptions et d'expériences, on se focalisera ici sur le mouvement conservationniste parce qu'il a été privilégié dans l'institutionnalisation du secteur environnemental durant les années 1990, avec un afflux financier bien supérieur aux autres types de mesures, malgré le fait que l'érosion de la biodiversité n'est qu'un problème environnemental parmi bien d'autres que connaissent les pays latino-américains (ressources

énergetiques, déforestation et pollution, transformation de l'usage des sols et erosion). Dans le cadre de notre réflexion sur l'internationalisation, cette focalisation sur les politiques de conservation permet de mieux illustrer ces tendances à la convergence des ordres politiques nationaux.

Les premiers parcs nationaux latino-américains apparaissent au début du XX^{e} siècle, avant la première vague de création qui touche de nombreux pays à la fin des années 1930[3]. Ensuite, dans la majorité des pays, une reprise timide a lieu durant les années 1960 suivie de deux tournants : le premier au milieu des années 1970 avec une législation nationale relative à la conservation et la création d'une nouvelle agence publique dépendant généralement du Département des Forêts ; puis un second tournant à la fin des années 1980-début 1990 correspondant à la restructuration du système et au renforcement des agences spécialisées dans les réserves naturelles. La dispersion des équipes et le manque de coordination entre ministères, l'absence de stratégie nationale, d'information sectorielle et de filière professionnelle spécifique, voilà les signes les plus évidents de cette grande faiblesse d'institutionnalisation qui bride les nouvelles politiques publiques. Jusqu'aux années 1990, la plupart des réserves restent des « parcs de papier », dont l'existence ne tient qu'à un décret[4], énoncé performatif qui semble juste destiné à satisfaire les demandes d'une petite élite cosmopolite. Ce semi-abandon ne s'explique pas seulement par le désintérêt des gouvernants alors tournés vers d'autres desseins, mais aussi par celui des conservationnistes[5] du Nord pour lesquels l'Amérique latine ne devient une priorité qu'à partir des années 1980. Pendant cette décennie sont posées les premières bases pour la création d'un secteur mondial de la conservation, guidé par un référentiel devenant de plus en plus international et scientifique.

Cette évolution se manifeste également par la très rapide croissance du nombre de réserves naturelles entre 1960 et les années 1980, créées pour accompagner les débuts du

[3] En Amérique latine, les États-Unis prennent clairement le leadership en 1940 grâce à la signature de la Convention de l'Hémisphère occidental pour la Protection de la Flore, de la Faune et des Beautés scéniques Naturelles, qui unifie les critères de conservation et consacre le modèle du parc national.

[4] Une étude réalisée en 1991 et 1992 conclut en étant tolérante: "*Based on existing information, we must conclude that over 30% of the region's declared areas continue to be "paperparks" and more than 60% have no cleared their property title*" (McNeely et alii 1994, p 307).

[5] Les conservationnistes sont les personnes qui s'occupent de conservation de la nature. Sans rentrer dans la joute symbolique des appellations, on distingue ces groupes des « environnementalistes », catégorie englobante, incluant par exemple le mouvement socio-environnemental. Réserves et aires protégées sont utilisées dans ce texte comme synonymes.

tourisme et pour réagir aux dégradations rapides des écosystèmes dues à la réforme agraire combinée à la « révolution verte » et à l'agriculture industrielle dans un monde rural totalement transformé et de plus en plus marginalisé. Le nombre de réserves créées augmente rapidement à partir de 1970 et, entre 1982 et 1992, la surface des réserves naturelles triple sur le continent. En Amérique centrale et aux Caraïbes, le pic est nettement atteint durant la décennie 1980 alors qu'en Amérique latine la croissance est un peu plus ancienne et régulière. En Amérique du Sud, la surface protégée atteint plus d'un million de km2 soit 6% environ de la surface, et en Amérique centrale 130 000 km2 et 25% de la région (UICN 2003). En 1998, il existait déjà 13 000 réserves sur le continent (Brandon et alii 1998) certains pays en possédant quelques dizaines et le Brésil plus de 700 alors que ce nombre continue de croître. Et les pays qui possèdent la plus grande partie de leur territoire sous un régime de protection sont l'Équateur (43%), le Venezuela (35%), Panama (19%) et le Chili (19%)[6].

Cette institutionnalisation rapide de nouvelles politiques publiques a fait peu l'objet d'études de sciences sociales. Présenter une analyse générale sur les politiques de conservation à l'échelle du continent est bien sûr une gageure. Malgré les grandes différences de ces expériences de conservation entre les pays[7], des tendances se dégagent, à l'instar de la « temporalité latino-américaine » (Dabène 1997) perceptible dans les rythmes politico-économiques. Afin d'illustrer avec éclat le processus plus général d'internationalisation des politiques publiques et finalement, de convergence des ordres politiques, on se focalisera plutôt sur ces influences internationales communes qui expliquent les fortes ressemblances de ces politiques de conservation de la nature.

1. Vers un secteur international de conservation de la biodiversité

Pour comprendre le « boom » de la conservation de la nature en Amérique latine, il est indispensable de connaître les acteurs internationaux qui interviennent dans le continent.

À la fin des années 1980, après la focalisation sur les forêts tropicales qui avaient mis le continent en tête des priorités de la communauté conservationniste internationale, la

[6] Voir Ocampo 2003, p. 314, pour les chiffres et l'évolution de chaque pays.

[7] Sur ces contrastes, voir en particulier McNeely et alii 1994, Amends et Amends 1995, UICN-Oficina para America del Sur 2003, ou Hopkins 1995 qui souligne bien les contrastes entre les expériences de l'Argentine, du Chili et du Costa Rica.

biodiversité devient le nouveau référentiel mondial des politiques de conservation. Bien plus large que les référentiels précédents (espèces en danger et leurs habitats, aires de récréation), la biodiversité a l'avantage d'être nimbée de la légitimité des dernières avancées scientifiques. Elle offre également une perspective « globale » qui correspond bien à la demande des acteurs internationaux durant les années 1990, s'appuyant sur l'idée de représentativité planétaire dans la répartition de la biodiversité. Les exercices de priorisation faits par les acteurs internationaux pour sélectionner leurs zones d'intervention s'effectuent au niveau de la planète, non pas en fonction de stratégies nationales. Ce mouvement s'accompagne d'une désaffection pour l'ancienne catégorie dominante « parc *national* », en faveur d'autres comme celle de « Réserve de la *Biosphère* ». La biodiversité est portée par la vague, bien plus large, en faveur du « développement durable » qui permet d'intégrer les mesures environnementales aux objectifs de croissance économique. Cette focalisation sur la biodiversité représente alors un grand accélérateur pour les politiques de conservation. La Convention sur la Diversité Biologique, issue de la Conférence de Rio 92 et signée par tous les États de la région donne un cadre légal intergouvernemental à la conservation *in situ* de la biodiversité, tout en réaffirmant le principe de souveraineté et en attribuant les mêmes responsabilités et principes d'action à chaque État.

Au-delà des progrès rapides au niveau international, les accords d'association régionaux ou sous-régionaux, n'ont que tardivement accordé à la thématique un chapitre, mais « l'irradiation des normes internationales » (Finnemore 1993, Finnemore et Sikkink 1998, Dabène 1997) a aujourd'hui été intégrée aux niveaux régional et national[8].

1.1. Mise en place d'un système d'import-export institutionnel

À partir du milieu des années 1980 et appuyés sur ce nouveau référentiel global, les premiers défenseurs de la conservation sont parvenus à créer une politique publique internationale, un « secteur mondial de la conservation » grâce à de nouvelles sources de financement international et à la multiplication des projets de conservation portés par la plupart des entités de coopération internationale.

[8] La Commission centraméricaine sur l'Environnement et le Développement (CCAED) créée en 1989 et l'ALENA entré en vigueur en 1994 étant les deux accords d'intégration les plus avancés dans ce domaine, alors que pour la Zone de Libre-Échange des Amériques, les pays latino-américains ont réussi à écarter les questions environnementales des négociations pour éviter le « protectionnisme vert », même si des initiatives environnementales parallèles se développent, ainsi que les congrès et les réseaux latino-américains sur les aires protégées.

Les plus anciennes Organisations inter-gouvernementales (OIG) présentes dans le secteur ont permis la création, autour de l'Union internationale pour la Conservation de la Nature (UICN), d'une « communauté épistémique »[9] (Hass 1992) en faveur de la conservation *in situ* regroupant le MAB-UNESCO (1971), ainsi que des fonctionnaires du PNUE (1972) et de la FAO, puis un nombre croissant d'experts d'ONG internationales[10]. Le centre de l'irradiation des politiques de conservation est fortement influencé par les acteurs nord-américains, mais c'est sous l'égide de l'UICN et des congrès mondiaux des aires protégées que se créent les normes globales du secteur[11]. À partir de la seconde moitié des années 1980, la nouvelle légitimité internationale de la conservation de la nature s'exprime cependant dans la création de programmes sectoriels de la Banque mondiale, la BID et le PNUD. Plus encore, depuis sa création en 1991, le Fonds mondial pour l'Environnement (GEF) géré par la Banque mondiale, en collaboration avec le PNUD et le PNUE est un très important acteur pour la promotion de la conservation en Amérique latine. Ce système d'acteur est également complété par une multitude d'agences qui viennent apporter des financements ou des soutiens techniques d'appoint. Dans ce secteur de la conservation se côtoient des projets menés par des agences bilatérales de coopération (USAID, mais aussi européennes et japonaise, avec des profils différents), par des grandes fondations (en particulier nord-américaines et allemandes), et par des Universités.

Ces politiques ont été aussi fortement accélérées par l'action de la « trinité de la conservation » : constituées par le WWF-US, The Nature Conservancy (TNC) et Conservation International, les trois plus grandes ONG internationales. Au sein de leur stratégie « globale », ces trois ONG d'origine nord-américaine ont trouvé en Amérique latine un terrain d'action privilégié. Malgré leur histoire différente et la concurrence qui les oppose, elles se ressemblent, partagent nombre de valeurs et d'outils, travaillent en général dans des réserves ou aux alentours, même si au niveau national, elles mènent également des actions de

[9] L'UICN, créée en 1948, rassemble environ un millier de membres dans 140 pays.

[10] La communauté épistémique s'organise largement autour d'une collaboration d'expertise qui passe par le " Groupe de conservation des écosystèmes " fondé en 1975 par le PNUE, la FAO, l'UICN, l'UNESCO. En collaboration avec la BM, le WRI et le PNUD, la FAO et le PNUE ont créé - et dirigent - le Plan d'action pour les forêts tropicales, préparé entre 1979 et 1985. Le réseau d'aires protégées latino-américaines de la FAO devient actif à partir de 1983.

[11] Les normes définissent ce que sont et comment doivent être gérées les réserves, quel devrait être le contenu des législations nationales, afin d'unifier les systèmes nationaux de conservation encore hétéroclites dans les années 1980 (il existait 65 dénominations de réserve en 1997). L'UICN compte à présent des membres dans tous les pays d'Amérique latine et deux bureaux régionaux pour l'Amérique du Sud et la Méso-Amérique.

conseil et de lobbying au niveau national. Chacune dispose à présent de bureaux dans la plupart des pays du continent, siègent dans les congrès internationaux et ont une relation privilégiée avec l'USAID qui est financée par le Congrès américain. L'ampleur des financements qu'elles parviennent à drainer, la qualité de leur expertise et leur légitimité auprès des gouvernants latino-américains en font des acteurs clés de l'institutionnalisation des nouvelles politiques dans chaque pays. Le rôle de ces trois ONG internationales s'est beaucoup enrichie durant les années 1990 jusqu'à constituer une sorte « d'oligopole de la conservation », appuyée par une logistique complexe entre d'une part leur siège à Washington, les bureaux nationaux, puis sous-régionaux, et d'autre part les ONG locales qu'elles patronnent et qui sont chargées des projets dans les réserves naturelles. Elles co-gèrent de manière officielle ou *de facto* un grand nombre de réserves naturelles du continent et ont aussi un rôle essentiel de gestionnaire garant pour les financeurs, de producteur d'information spécialisée, de diffuseur des normes internationales et de formateur du personnel national des aires protégées. Par exemple, le projet « Parcs en Péril » est lancé en 1990 par TNC comme le plus grand projet du continent axé sur les réserves : 60 réserves dans 18 pays avec une superficie totale de 30 millions d'hectares et la collaboration de plus de 50 ONG et agences gouvernementales. Les principaux objectifs sont le renforcement institutionnel et financier des réserves et le transfert d'expérience (Cf. Brandon et alii 1998).

Le système d'acteurs est relativement intégré, à l'image des politiques publiques sectorielles au niveau national, car beaucoup de spécialistes des différentes entités se connaissent et appartiennent à un même marché de l'emploi - à présent constitué internationalement. Cette intégration entre tous les acteurs cités est plus visible encore avec la multiplicité des accords institutionnels et des déclarations communes, avec la profusion de cofinancements visant à gagner en cohérence et en valeur ajoutée, suivant le maître mot du *partnership*. Ce système d'acteurs, très étoffé à partir des années 1990, contraste avec le désintérêt des décennies passées mais reste également fragile devant les changements de conjoncture internationale comme celui survenu après le 11 septembre. La conservation de la nature s'est installée comme un principe de la « bonne gouvernance » mais n'est pas pour autant parvenu à rester une priorité de l'agenda intergouvernemental.

Le secteur de la conservation ne pourrait exister sans relais nationaux et locaux. Les individus et organisations de chaque pays latino-américain offrent aux acteurs internationaux une légitimité et un meilleur accès à certains réseaux sociaux. Ces acteurs nationaux ont

cependant aussi leur propre agenda, ils tentent souvent d'adapter les modèles importés du Nord et leur cosmopolitisme n'empêche en rien un nationalisme parfois vigoureux. Mais, pour jouer ce rôle multi-facettes de « courtiers du développement » (Sardan 1995), articulation incontournable du monde de la coopération internationale et des « populations locales », la nationalité n'est en fait pas un critère. Beaucoup ne se sont orientés vers la création d'ONG de conservation qu'à la suite de la réorientation des financements internationaux dans cette direction au tournant des années 1980-90, mais d'autres appartiennent aux mouvements environnementaux nationaux et leurs ONG sont plus anciennes.

Intervenant dans le monde rural, on a donc distingué comme des polarités simplificatrices d'un côté une mouvance socio-environnementale pour qui la conservation de la nature s'insère dans un questionnement sur l'ensemble du modèle de développement (dominante au Brésil ou au Mexique), et, de l'autre, une mouvance « conservationniste » plus orientée vers la biodiversité et les réserves naturelles elles-mêmes. La seconde est au cœur du secteur international de la conservation, alors que la première, n'a qu'un rapport épisodique avec celui-ci (leurs projets, souvent *en bordures* des aires protégées, sont à l'image de leurs interactions avec le secteur de la conservation). Dans la plupart des pays, la trajectoire professionnelle de ces conservationnistes, entre ONG nationales, agences publiques et organisations internationales, décrit un va-et-vient qui permet l'intégration du secteur.

1.2. Globalisme et dépendance persistante

Malgré certaines racines nationales et le rôle des populations traditionnelles, la conservation institutionnalisée de la biodiversité est reconnue, même par les auteurs les moins enclins à critiquer l'influence des pays du Nord (Meyer 1999, Hillstrom et alii 2004), pour être une thématique qui ne faisait pas partie des priorités des gouvernements d'Amérique latine, alors qu'elle a eu durant les années 1990 toutes les faveurs des financeurs internationaux. Cette forme « d'imposition d'agenda » dans les pays de la région est visible au sein même des thématiques environnementales puisque certains problèmes, tels que la pollution urbaine ou industrielle, le lien avec la santé ou l'agriculture, étaient considérés comme plus urgents par les spécialistes gouvernementaux du continent. Des pays comme le Brésil et le Bolivie ont évidemment un pouvoir totalement différent pour négocier avec ces acteurs internationaux.

Quels ont été les moyens utilisés par les acteurs internationaux pour encourager la création du nouveau secteur des réserves naturelles dans les pays d'Amérique latine ? Malgré l'autonomie de statut des organisations de niveau national, leur dépendance vis-à-vis des bureaux internationaux du GEF, de l'UICN ou de Conservation International reste forte car ces instances maîtrisent encore l'essentiel de l'accès aux financements et à l'expertise, malgré les efforts consentis par les États latino-américains dans ces domaines. Ici, parmi les problèmes clés se trouvent bien sûr la situation financière des balances publiques et la faiblesse chronique des financements des entreprises ou fondations philanthropiques nationales.

L'importance des financements internationaux et la dépendance que cela créée pour les politiques nationales est l'une des caractéristiques clés du secteur. Les échanges « dette contre nature » dans le cadre de l'Initiative pour les Amériques ont lancé la vague des investissements considérables : le premier d'un montant de 650.000 dollars avec Conservation International en Bolivie, puis les montants passèrent à plusieurs millions de dollars, et le Costa Rica reçut ainsi plusieurs dizaines de millions de dollars au début des années 1990. Autre exemple, l'accord USAID[12] et TNC pour le programme « Parcs en péril » a canalisé entre 1990 et 1997 35 millions de dollars en fonds publics et privés. En 1998, le GEF chiffra l'ensemble des contributions pour la conservation de la biodiversité en Amérique latine et aux Caraïbes entre 1991 et 1997 à 3,26 milliards de dollars (auxquels s'ajoutent 13,4 millions pour les « *smalls grants* ») (Castro et Locker 2000). Les financements disponibles ont donc crû à une vitesse exceptionnelle durant les années 1990. Toutefois les évaluations générales montrent que, pour remplir réellement ses objectifs de conservation, ce secteur a encore besoin d'une très forte augmentation de ses investissements : cela semble en 2004 plus qu'incertain.

La dépendance externe à l'égard de l'expertise et de la production d'information persiste malgré les efforts nationaux (contrastés suivant les pays), le secteur reste donc marqué par le globalisme des objectifs et des stratégies de conservation de la biodiversité qui ont été évoqué. De plus, l'importance des acteurs internationaux suscite une tendance à la reproduction d'outils et de schémas institutionnels identiques, l'objectif étant justement de se rapprocher de

[12] Par exemple, l'USAID a dépensé pour la biodiversité au Mexique 20 millions de dollars en 1994 pour le lancement du Fonds Mexicain pour la Conservation de la Nature et 50 millions entre 1990 et 2000.

certains standards internationaux, comme l'annonce par exemple le programme "Parcs en Péril" : « *These activities would build the foundations for a world-class national parks and protected areas* » (Brandon et alii 1998, p.31).

La construction de politiques publiques nationales s'est faite grâce à ce transfert de ressources et à cette création de compétences nationales et locales, promues par la constitution du secteur international. Cela a permis aux États latino-américains de se réapproprier une partie des outils de la gouvernance de la biodiversité qui restaient en 1990 l'apanage des acteurs internationaux. Plus encore que d'autres secteurs, celui de la conservation reste cependant marqué par des activités intenses d'import–export de modèles institutionnels conçus par des *think tanks* internationaux[13].

2. Un nouveau secteur pour la « bonne gouvernance » en Amérique latine

En quoi consistent ces nouvelles politiques publiques pour la conservation *in situ* de la biodiversité ? Malgré toutes les différences nationales dont il ne peut être rendu vraiment compte dans le cadre de cette synthèse – ainsi le modèle environnemental costaricien n'a-t-il rien à voir avec le cubain ou avec le brésilien – je veux insister ici sur les éléments récurrents que partagent ces politiques au niveau des structures nationales et locales.

2.1. Nouvelles agences centrales : innovation et formatage institutionnel

Les années 1990 ont été celles où la plupart des pays d'Amérique latine se sont dotés d'un Ministère de l'Environnement dont les activités et les agences spécialisées se sont multipliées en dix ans. Au sein de chacun de ces ministères, une nouvelle direction chargée des réserves a été créée avec une autonomie croissante, afin de regrouper la gestion de l'ensemble des aires protégées de catégories différentes ainsi que celle du personnel en charge de ces aires. En général, les pays ont également créé une commission spéciale ayant en charge la centralisation et la production de l'information sur la biodiversité nationale et collaborant avec la direction institutionnelle des réserves (exemples de l'INBIO du Costa Rica ou de la

[13] Cuba présente un exemple intéressant de pays où les financements internationaux ont été beaucoup moindre, mais où l'État a eu un rôle très dynamique pour créer des politiques environnementales effectives et originales qui sont aujourd'hui souvent respectées dans le milieu de la conservation, en particulier pour l'agroécologie. Le Nicaragua est un cas similaire avec la mise en place d'un travail interministériel, même si les résultats restent en revanche nettement en-deça de ceux de Cuba.

CONABIO créée en 1991 au Mexique, devenus des modèles au niveau international). Dans ces tâches de gestion des financements, de production d'informations et de stratégies nationales, la direction des réserves est souvent soutenue par une commission nationale dans laquelle siègent les personnes les plus compétentes du secteur, des universitaires, des dirigeants d'ONG, des fonctionnaires internationaux, etc. L'Amérique latine a aussi connu une vague de création de « Fonds nationaux des Aires protégées », privés mais sous tutelle publique et conseillés par un comité technique de spécialistes. Un réseau de trente fonds dans la région dispose d'un budget annuel d'opération de plus de 70 millions de dollars (UICN 2003, p.9). Ces fonds sont emblématiques du rôle des acteurs internationaux du secteur pour développer une gestion sécurisée de leurs financements, indépendante des aléas politiques et administratifs. Étant donné que les financements décisifs, de type GEF sont accordés avec de fortes contraintes sur les procédures à suivre et obligent les États à financer une partie des projets, les fonds nationaux des aires protégées jouent un rôle important dans les transformations institutionnelles, avec en général, une efficience et une transparence accrues. La plupart des États latino-américains ont donc fait de réels efforts, même si subsiste la volonté de se décharger sur les acteurs internationaux et les ONG. En général, les nouvelles institutions publiques restent donc sous-financées, subissant même des réductions budgétaires qui se répercutent sur le personnel employé dans les réserves pourtant déjà très peu nombreux[14].

Outil essentiel de gouvernance, la production nationale d'information sur la biodiversité et les réserves naturelles a parallèlement beaucoup progressé depuis 1990. Cette dynamique est fortement stimulée par la demande des acteurs internationaux qui multiplient les réunions spécialisées, et elle a même été une obligation dans le cas des Stratégies nationales sur la Biodiversité qui ont été produites par l'ensemble des pays, après la signature de la Convention sur la Diversité biologique. Les années 1980 sont aussi l'époque du développement des Systèmes nationaux d'Aires protégées (SINAP), permettant d'intégrer l'information sur les réserves d'importance nationale (Équateur en 1981, Pérou en 1989, etc.). Leur consolidation dans les années 1990 a consisté à centraliser une information de plus en plus précise sur la situation écologique mais aussi sociale et sur l'histoire de chaque réserve, à rendre plus

[14] Certains pays ont beaucoup augmenté leur budget pendant les années 1990. La moyenne annuelle des « dépenses affectées » aux réserves est de 4,4 millions de dollars, avec comme proportion du budget environnemental moins de 10% au Mexique, au Brésil à Cuba, au Nicaragua à Panama ou en République dominicaine, de 10 à 20% pour l'Équateur et le Costa Rica et plus de 20% en Colombie et en Uruguay (UICN 2003)

scientifiques et transparentes les procédures de création d'aire protégée, et à spécifier clairement les critères de sélection, ce qui a pu mener à en recatégoriser ou à en éliminer certaines.

La législation sur la biodiversité et sur sa conservation *in situ* a été codifiée spécifiquement dans de nouveaux textes, et l'ensemble des procédures qui guident le fonctionnement du secteur a été rendu public, deux phénomènes qui participent à son institutionnalisation. Les réserves naturelles ont été également inscrites dans les débats parlementaires à travers une commission environnementale et ont fait l'objet de campagnes nationales de communication, sortant ainsi la thématique d'une tradition où dominaient les décrets présidentiels et la confidentialité. Le pouvoir judiciaire est ainsi de plus en plus impliqué, en collaboration avec la direction des Réserves pour faire respecter la législation sur la faune, la coupe de bois ou les installations humaines dans les réserves. Ces fortes avancées législatives sont cependant grevées par un déficit chronique dans leur mise en application, ce qui constitue des enclaves d'impunités menant à une perte de légitimité pour l'ensemble des instances régulatrices et des institutions environnementales[15].

Malgré sa fragilité, cette politique publique de gestion des réserves s'est affirmée comme un nouvel instrument de contrôle du territoire national. Par le passé, les aires protégées avaient déjà été utilisées comme moyen de consolidation des frontières nationales, soutenu et encadré par l'armée, en particulier dans le cas de l'Argentine ou des frontières difficiles à contrôler de l'Amazonie. La création des réserves avait également servi à tenter de stabiliser des fronts pionniers de colonisation agricole qui étaient sortis de tout contrôle de l'État, comme par exemple dans la forêt lacandonne du Chiapas (Réserve de Biosphère de Montes Azules), en Bolivie (Réserve de Amboró). Parfois, cette création servait en fait à sécuriser les concessions minières ou d'extraction d'hydrocarbures - tout en donnant une contrepartie écologique. Ces stratégies ont été aujourd'hui incluses dans des politiques plus précises et plus intégrées de gestion du territoire national. Avec l'institutionnalisation des politiques de conservation durant les années 1990, les réserves font partie des stratégies de décentralisation qui permettent une gouvernance plus précise du territoire, les réserves suscitant parfois la création d'unités administratives spécifiques (par exemple Calakmul dans le Campeche au Mexique). Plus encore, les réserves naturelles ont souvent permis de transformer des zones

[15] Une enquête spécifie que dans la plupart des pays trois quarts des habitants pensent que la législation environnementale n'est pas assez rigoureusement appliquée. Voir Ocampo et alii, 2003, p.298.

marginales sur lesquelles peu de références existaient il y a vingt ans en des sites patiemment auscultés par les satellites ou les enquêteurs.

Cette gestion territoriale peut cependant avoir des effets contradictoires dans les cas où les parcs restent « de papier » et où ces zones isolées et peu contrôlées deviennent en fait une opportunité pour le refuge des groupes armés (comme en Colombie) ou de la production et du trafic de drogue. Parfois, même, ces zones de frontières et de richesses naturelles sont le lieu de corruption et de conflits particulièrement intenses pour l'appropriation du territoire et des ressources, dont la réserve semble avoir été plutôt un catalyseur (comme pour la zone de Chimalapas dans l'isthme de Tehuantepec au Mexique).

Finalement, il est clair que ces nouveaux montages institutionnels particulièrement innovants ne sont pas vraiment soutenus par les gouvernants, au vu de la faiblesse de la coordination inter-ministérielle, des financements publics ou de l'application de la loi.

2.2. Récurrences dans les activités et la structure des réserves

Le second niveau de cette institutionnalisation sous influence du secteur international est celui de la gestion locale des réserves où se retrouve le même type de structures et d'activités, malgré la diversité des situations.

Une des premières tâches permettant de faire exister les réserves a été de les doter de personnel : "*In short, the ranger on a Parks in Perils site is no longer barefoot and has become one of the first generation of professional rangers in that country with the training, equipement, and infrastructure necessary to manage the country's most important natural areas*" (Brandon et alii 1998, p.33). Il y aurait à présent environ 11.000 fonctionnaires du secteur dans le continent (UICN 2003). Si quelques salaires sont généralement pris en charge par l'État (à commencer par celui du directeur), la plupart des autres tâches sont menées par des ONG locales ou internationales : études écologiques et sociales, projets de développement durable et d'éducation, etc. Certains pays, comme Cuba, le Brésil puis le Costa Rica, l'Argentine ou le Mexique, sont parvenus à consolider de réelles équipes multidisciplinaires dans bon nombre de leurs réserves ; d'autres, comme le Honduras, Panama ou le Nicaragua (où chaque garde a en charge plus de 10.000 hectares), sont encore loin du compte. Étape nécessaire, l'intégration réelle des réserves dans la vie politique locale et régionale a été

encouragée par la création de comités de gestion consultatifs. Dans les cas les plus avancés, un fonds fiduciaire spécifique a été créé pour la réserve.

Ce contexte national et l'histoire de chaque réserve ont forgé un panorama très varié, depuis les situations où les grandes ONG internationales sont absentes et où les organisations locales et le gouvernement assurent la gestion jusqu'au cas où une ONG nationale gère la réserve avec une myriade de financements d'organisations nord-américaines et européennes (comme dans les cas de Rio Bravo au Belize, de Corcovado au Costa Rica, de Machalilla en Équateur ou de Sierra de las Minas au Guatemala) en passant par le cas courant où un seul acteur international (fréquemment Conservation International, TNC ou WWF-US) cogère la réserve avec l'État[16].

Si les recherches scientifiques - biologiques, mais aussi de plus en plus sociales - sont un préalable au décret de création, elles doivent cependant se poursuivre. La formation des gardes, l'observation et le contrôle de la zone (rondes et poste de garde aux voies d'accès) sont l'une des principales tâches de la direction. La démarcation physique des limites de la réserve intervient souvent tardivement et constitue une activité conflictuelle mais essentielle pour le respect réel du statut légal de la zone. La conception d'outils régulant l'usage des ressources naturelles aboutit à une planification stratégique territoriale synthétisée dans un « plan de gestion » et un « plan d'opération annuel » qui peuvent devenir les principaux outils de gouvernance pour l'ensemble des acteurs de la zone[17]. Beaucoup d'organisations travaillant dans ou autour des réserves naturelles s'occupent aujourd'hui de projets d'éducation environnementale et de développement durable qui puissent donner en plus des salaires distribués pour le contrôle de la réserve, des alternatives aux activités destructrices pour les populations. Certains pays, comme le Belize et le Costa Rica, se distinguent par leurs efforts dans l'éducation environnementale, la plupart se sont mis à l'éco-tourisme et l'aide à la production et à la commercialisation de produits alternatifs « verts » (plantes tropicales, café, bois, miel, artisanat, etc.) se développe rapidement. Les activités sociales, comme la gestion des conflits et l'intégration des communautés dans la gestion des réserves, sont parfois bien

[16] En Amazonie brésilienne, les Unités de conservations sont plus influencées par des ONG *ad hoc* ou nationales (IPAM, IMAZON), mais aussi par l'énorme projet de développement durable PPG7 majoritairement financé par les pays européens.

[17] Cependant, seulement 7,5% de la totalité des aires protégées de la région a des plans de gestion en exercice (UICN 2003, p 31). Ces plans restent souvent lettres mortes car ils ont été faits plus comme un exercice confidentiel pour satisfaire les financeurs et beaucoup de réserves ne comportent aucun outil de planification permettant d'affronter les principales menaces, ni d'assurance de véritables activités de restauration écologique.

avancées, mais aussi demeurent souvent seulement à l'état de rhétorique, de la part d'une communauté où dominent encore les biologistes.

Finalement, malgré cette vigoureuse dynamique institutionnelle marquée par les partenariats public-privé et leurs importants financements, les politiques publiques nationales en faveur de la conservation ont du mal à s'inscrire dans un échiquier politique plus large. Les conservationnistes ont des difficultés à établir une planification à long terme et à influencer les dynamiques structurelles qui menacent les réserves. La coordination des différents ministères et des différents niveaux d'administration reste un problème majeur malgré la décentralisation, d'autant que les nouvelles institutions environnementales restent faibles pour imposer la normativité sectorielle et négocier avec les autres ministères. Cette difficulté est aggravée par les réformes économiques qui ont eu tendance à affaiblir la capacité d'action des États centraux et à augmenter la vente des concessions forestières ou minières. En particulier, la politique énergétique stimulée tant par la croissance de la consommation interne que par les exportations, impose souvent ses priorités aux politiques des réserves naturelles.[18]. L'impact local des réserves est donc très variable, mais la direction est souvent devenue un acteur important de la politique régionale.

3. Avant-poste pour un nouveau modèle politico-économique en milieu rural ?

Cette institutionnalisation des politiques de conservation doit être comprise dans le cadre plus ample du changement de modèle économique et politique qu'a connu l'ensemble du continent depuis le début des années 1980.

3.1. Vers une économie de la conservation, les partenariats pubics-privés

Ces politiques ont en effet progressé, comme au revers du tournant néo-libéral et de la sortie de la crise de la dette des années 1980; elles appartenaient à un ensemble de réformes et de stratégies macro-économiques et elles ont été facilitées par la puissance des institutions de financières internationales. Ce nouveau modèle soutenait justement le détournement des

[18] De nombreux barrages continuent à être projetés à l'intérieur de leurs frontières (Voir Yaciretá entre Argentine et Paraguay, Ralco au Chili ou la réserve de biosphère de la Encrucijada au Mexique) ; et les forages pétroliers restent un élément très présent dans la gestion des réserves amazoniennes, et semble devoir le rester (Cf. aussi Fontaine 2003).

instances étatiques en faveur des ONG nationales et internationales. Les gouvernants latino-américains en charge des réformes économiques ont tenté d'accroître leur légitimité internationale suivant le nouveau précepte « être vert pour être moderne ». Le meilleur exemple est sans doute le gouvernement du Costa Rica au tournant des années 1980 et 1990 qui est devenu le nouvel eldorado des conservationnistes internationaux en faisant de ses politiques de conservation un laboratoire pour réorganiser les rapports entre l'État, les ONG et les entreprises. On pourrait également citer le cas exemplaire du président mexicain Salinas de Gortari qui a dû, pendant la négociation du traité de libre-échange avec les États-Unis, devenir un grand défenseur de l'environnement. Cette interconnexion est également importante pour comprendre le tournant *managerial* et la défense de la nouvelle gouvernance qui dominent à l'intérieur même du secteur de la conservation de la nature durant les années 1990.

À l'image de l'ensemble des politiques environnementales, l'idée de production de biens publics (Constantin 2002) par des agents privés et par des instruments de régulation indirecte a inspiré les politiques de conservation *in situ*. Le mécanisme le plus courant a donc correspondu à une délégation à des degrés divers de la gestion à des agents privés à travers la multiplication des partenariats privé-public. Les meilleurs exemples de gestion par des agents privés sont ceux de Rio Bravo au Brésil ou du « Program for Belize », ONG qui possède lui-même la réserve ou au Costa Rica celle des grandes ONG comme Fondation Neotropica[19]. Au Mexique, se mettent en place plus tardivement des accords entre l'agence publique et PRONATURA ou Conservation International, comme cela se fait dans la plupart des pays.

Selon cette même tendance, le continent a connu une très rapide croissance des aires protégées privées qui ont été soutenues à partir de la fin des années 1990 par la plupart des financeurs internationaux (GEF, UICN, etc.), même si le modèle était plutôt d'origine nord-américaine et une spécialité de l'ONG internationale The Nature Conservancy[20]. Malgré les

[19] La réserve Sierra de las Minas au Guatemala a été suivie aujourd'hui par d'autres cas : Defensores de la Naturaleza est l'administrateur et possède en propre le cœur de la zone par une délégation totale du Ministère avec supervision de la CONAP. Ces délégations ne sont pas exemptes de conflits. Au Guatemala, le parc est transféré mais les fonctions de police restent à l'État, alors qu'en Équateur, l'État demeure le gestionnaire mais en fait toutes les fonctions même celles de police sont exercées par des ONG.

[20] Au sein d'une proliférante littérature juridique, de congrès et d'ateliers, voir María Verónica Arias, Mónica Tobar, Alegría Corral, *Memorias del II Congreso Internacional de Conservación y Reservas Naturales Privadas y IV Congreso Interamericano de Conservación Privada*, Quito, CEDA; TNC, 2002, Ruth Hidalgo, María Fernanda Morillo (eds.), *Instrumentos legales de conservación Manual de Servidumbres Ecológias*, Quito, CED, 1999.

réticences de beaucoup de conservationnistes latino-américains à suivre cette option, elle s'est imposée dans les systèmes nationaux, après la constatation de la complexité politique des enjeux fonciers auxquels est confrontée la gestion des réserves, et de la nécessité de multiplier toutes les modalités possibles face à l'urgence. Ces réserves connaissent un système d'exemption fiscale en contrepartie d'un accord avec un ou plusieurs propriétaires s'engageant sur certaines mesures de conservation ou de limitation d'usage.

Cette intégration au nouveau modèle économique se retrouve également dans l'idée que la biodiversité conservée est un capital, et qu'il faut promouvoir l'autofinancement des aires protégées. Ici aussi, certains pays ont été pionniers, comme le Costa Rica avec le célèbre accord avec l'INBIO déclinant à grande échelle les deux principales options que constituent alors la bioprospection et l'écotourisme. La première a suscité autant d'espoirs que de critiques virulentes, et, finalement, très peu de bénéfices[21]. L'écotourisme s'est en revanche généralisé, comme option de revenus pour les populations locales et les gestionnaires des parcs, mais la manne touristique reste souvent un échange entre touristes étrangers et opérateurs externes[22]. Les entreprises internationales ou nationales financent également les réserves naturelles non seulement par l'intermédiaire de donations globales aux ONG mais aussi directement par certains projets locaux ciblés, ou à travers certains labels « verts » comme l'accord entre Conservation International et la marque de café nord-américaine Starbucks.

Malgré cette lente implication des entreprises, les réserves naturelles sont dans leur immense majorité très loin de l'autofinancement et restent donc largement sous perfusion de la coopération internationale.

3.2. Un premier pas politique : la prise en compte des populations dans les réserves

Les politiques de conservation de la nature sont également le reflet des transformations démocratiques du continent et il semble qu'elles puissent participer au mouvement d'intégration politique des populations rurales les plus marginalisées. La majorité des

[21] Enfin, le Clearing House Mechanism issu du protocole de Kyoto sur le changement climatique a donné lieu à des expériences qui demeurent encore à l'échelle expérimentale dans certaines aires protégées (dès 1989 en Bolivie) et restent surtout utilisées pour des forêts plantations peu biodiverses.

[22] Même si ce type de tourisme est devenu un nouveau créneau pour les agences touristiques nationales, les conséquences écologiques de ces activités qui s'accompagnent souvent d'un désenclavement des zones sont en passe de devenir un nouveau défi pour les conservationnistes.

populations concernées par les aires protégées était restée longtemps des « citoyens de seconde catégorie » à cause de la quasi-absence de l'État dans ces régions. L'intégration de ces populations dans le secteur de la conservation leur donne dans le meilleur des cas un nouveau pouvoir de négociation et une reconnaissance.

Dans un premier temps, il faut reconnaître que les aires protégées en Amérique latine sont habitées dans leur grande majorité (85%, Amends et Amends 1995) et que le continent a finalement été assez peu touché par l'histoire autoritaire des politiques de conservation, illustrée par exemple par les expériences africaines. La date d'intégration du continent dans le secteur fournit une première explication, puisque les années 1970 et 1980 sont justement celles où les paradigmes dominants de la conservation évoluent, s'éloignant du modèle nord-américain du parc sans habitants, pour prendre en compte les objectifs du développement et la relation avec les « populations locales »[23]. Ces tendances dominent donc la phase d'institutionnalisation, même si on assiste à partir de la fin des années 1990 à une revalorisation des projets exclusivement dirigés vers la conservation. Les principales catégories d'occupants sont les communautés traditionnelles, les propriétaires privés et les populations sans droit de propriété. Même si la catégorie « Parc national » domine jusqu'aux années 1980, les décrets restent flous, le problème foncier est politiquement très complexe et les transferts de populations sont donc restés exceptionnels sur le continent[24]. À partir du milieu des années 1980, la plupart des réserves créées le sont sous des catégories type « réserves de biosphère », et les réserves où les populations sont acceptées (habitat ou incursions régulières) ou tolérées dominent. La multiplicité des catégories existantes renvoie une gradation dans les restrictions appliquées à l'usage des ressources naturelles.

Il faudrait distinguer entre les réserves qui ont été créées pour arrêter une vague de colonisation et celles qui ont été délimitées dans les zones les plus marginales et les moins peuplées des territoires nationaux. Peut-être plus important encore, il convient aussi de

[23] Les « populations locales » deviennent un des éléments centraux des politiques de conservation à partir du Congrès mondial des aires protégées de 1982 et leur rôle culmine avec celui de Caracas en 1992 avant d'être généralisé en particulier dans les réserves de biosphère du MAB ou les projets intégrés de développement et conservation du WWF (cf ICDP : Wells et Brandon 1992).

[24] Les décrets restent en général flous sur les conséquences pour les populations concernées, ou alors les délocalisations ne sont pas opérées par manque d'intérêt ou d'argent pour les compensations. Même dans les cas ou la législation interdit explicitement la présence humaine comme en Équateur ou en Argentine, les limites se recoupent avec des communautés existantes qui n'ont pas été expropriées ou relocalisées. Ainsi, malgré la grande diversité des catégories existantes suivant les pays qui ne sont que lentement harmonisées sur les catégories mondiales de l'UICN, on pourrait distinguer tout de même deux types : les réserves de biosphère et les parcs nationaux qui sont d'ailleurs combinés dans certaines zones comme le parc de Amboró en Bolivie.

séparer les cas qui ont bénéficié de la manne internationale, permettant de donner de la consistance à leur décret de création, des réserves qui n'ont pas été jugées stratégiques et sont restées dans un semi-abandon.

3.3. Conservation participative, terres indigènes et citoyenneté

La croissance des politiques de conservation a correspondu historiquement avec les transitions démocratiques, les politiques de décentralisation et le développement des ONG et de nouveaux mouvements sociaux. Après une époque dominée par l'autoritarisme et l'absence totale de transparence, les réserves naturelles sont souvent devenues le catalyseur de ces transformations. Si le prisme des réserves naturelles n'a guère servi directement à faire avancer la démocratie électorale auprès des populations concernées, il a en revanche permis à ces dernières de s'inscrire dans de nouveaux canaux (plus ou moins clientélaires) de financements de projets, d'avoir accès à de nouvelles sources d'informations, d'augmenter leur pouvoir de négociation face aux agents privés et aux administrations centrales. De plus, les nouvelles politiques environnementales ont été en pointe dans l'inclusion des mécanismes de participation, d'information et de consultation (comme dans le cas des études d'impact environnemental); et ce, en bonne partie grâce à l'importance massive des OIG et des ONG du Nord dans ces politiques.

Les populations ont pu parfois faire entendre leur voix grâce aux nouvelles « procédures participatives » que les conservationnistes appliquent avec plus ou moins d'enthousiasme et de clairvoyance. En fait, les réserves naturelles importantes ont même souvent servi de catalyseurs aux conflits latents et à la naissance de nouvelles organisations défendant les intérêts de ces populations marginalisées. Ce type d'*empowerment* qui doit être compris en regard de la situation des autres zones rurales, est mis en exergue par les cas où les réserves naturelles sont littéralement « prises en otage » par les populations qui y vivent pour exiger des avantages particuliers[25], et les cas où les réserves naturelles deviennent paradoxalement des pôles d'attraction pour les populations migrantes[26]…

[25] Au Mexique par exemple, c'est le cas de la réserve de Chimalapas dans l'État d'Oaxaca, mais aussi dans une grande mesure le cas de la Réserve de Biosphère de Montes Azules, dans la zone zapatiste de l'État du Chiapas ou bien de territoires indigènes au Brésil…

[26] C'est le cas par exemple de la Réserve de Biosphère de Calakmul dans l'État du Campeche au Mexique ou du Parc Amboró en Bolivie.

Cependant, les conservationnistes restent divisés sur la question. D'un côté, certains ont été vite déçus par ces options et défendent en priorité le paiement direct pour la conservation, le contrôle de la natalité et l'achat de terres pour la conservation, en attendant que la pauvreté pousse les populations à migrer. À l'autre extrême, certains suivent les demandes des communautés pour l'établissement de service de santé ou le développement de coopératives commerciales, voire parfois s'engagent aux côtés des populations pour la reconnaissance de leurs terres et de leurs droits politiques.

Ces tendances générales ne correspondent qu'aux réserves naturelles qui, dans chaque pays, existent vraiment parce qu'elles ont été incluses dans le secteur international de la conservation. Autoritarisme et militarisation restent cependant les traits dominants de certaines réserves.

Une autre dimension des transformations politiques induites par le nouvel engouement en faveur des réserves naturelles est la relation qu'elles entretiennent avec le processus de titularisation des terres indiennes. La lutte contre les grands projets de développement dans les forêts tropicales à partir du début des années 1980 a suscité des alliances entre les mouvements indiens émergents luttant contre « l'ethnocide » et les écologistes luttant contre « l'écocide ». Aujourd'hui, ce double programme inspire un grand nombre de projets de la coopération internationale, qu'il s'agisse des projets des alliances bilatérales ou de ceux de la Banque mondiale qui en a été l'un des principaux promoteurs : la question indigène s'est imposée durant les années 1990 comme une partie intégrante des politiques de conservation latino-américaines (Dumoulin 2004). D'une part, suivant les organisations amazoniennes, la plupart des organisations indigènes se sont saisies avec succès de l'argumentaire écologiste, jusqu'à être un élément important des mouvements écologistes nationaux comme au Chili ou au Brésil. D'autre part, le dispositif des « terres indiennes pour la conservation » est devenu un objectif important des conservationnistes, ce qui a contribué à un mouvement massif de titularisation des terres indigènes, en particulier au Brésil, en Colombie et en Bolivie. Cette alliance a donc constitué une composante importante de l'avancée des politiques de conservation[27].

[27] Cependant, ce statut foncier à double objectif est loin de ne pas créer des problèmes puisque les organisations indigènes ont de plus en plus de mal à accepter la tutelle et les restrictions de développement imposées par les conservationnistes, et aussi car cette forme de « double conservation » (Dumoulin 2004) a souvent été plaquée par les acteurs internationaux, sans prendre vraiment en compte l'immense diversité des mondes indigènes du continent.

Une fois abandonnées les politiques d'expulsion systématique des populations locales, les aires protégées ont donc parfois offert une nouvelle intégration politique à ces populations même si nombre de conservationnistes, se voulant apolitiques, restent finalement peu aptes et peu disposés à susciter de telles opportunités. Cette intégration est pourtant fragile sur plusieurs points si on l'observe à travers le prisme de la citoyenneté.

Tout d'abord, le problème de la terre qui reste un problème central pour les gestionnaires d'aires protégées et l'accès aux ressources naturelles sont à l'origine de multiples conflits. La gestion des réserves pose de nombreux problèmes d'équité à cause des statuts différents qui, à la suite du décret de création, s'imposent : des gagnants qu'il faudra choyer (propriétaires légitimes) et des perdants (envahisseurs et des braconniers). Les conservationnistes doivent choisir leurs alliés, et aussi leurs clients… Faut-il donner plus de projets aux plus pauvres ou aux leaders d'opinion, ou aux puissants ayant l'impact le plus destructeur ? Dans un contexte de retrait de l'État, le secteur de la conservation, avec sa forte internationalisation et avec l'importance des acteurs privés, tend plutôt à créer une forme de « citoyenneté segmentaire [28]» pour les populations concernées (d'autres segments des populations rurales appartenant à d'autres réseaux politiques nationaux ou locaux). Les populations locales qui profitent du secteur de la conservation ont accès à une participation locale et à des réseaux transnationaux, mais la délibération sur l'intégration intersectorielle est très difficile, alors que les avancées d'une citoyenneté *nationale* est menacée. Entre l'humanité, le patrimoine national et les populations locales, les réserves naturelles posent des dilemmes épineux aux arbitrages visant à créer un « intérêt général » et à produire un « bien public ».

4. Conserver la nature et transformer les conceptions du bien public ?

Comment évaluer l'efficacité du nouveau secteur des aires protégées ? Il est encore un peu tôt pour le dire, d'autant que celui-ci répond comme on l'a vu, à une multitude d'objectifs à long terme et que l'information est difficile à rassembler. Sur le plan purement écologique, malgré les efforts de la décennie 1990 et le ralentissement de certains processus, la plupart des indicateurs environnementaux montrent que la situation a tout de même continué à se

[28] Je remercie Patrick Bottazzi et toute l'équipe du GREG-IUED pour leurs suggestions sur ce point.

détériorer de manière générale sur le continent (Gligo 1997). Pour l'ensemble des pays, la comparaison entre les périodes 1980-1990 et 1990-1995, montre que la perte de la biodiversité reste rapide et que, dans la moitié des cas, la déforestation s'est ralentie ou stabilisé mais dans la moitié des cas elle a continué à augmenter (Ocampo 2003). Les indicateurs permettant d'évaluer l'impact des réserves sur la dynamique de dégradation des sols, des forêts et de la biodiversité demeurent en débat. Les réserves ont cependant en général un taux de dégradation plus faible que celui de leur région environnante. Certaines réserves parviennent réellement à renverser les dynamiques destructrices alors que l'existence même d'autres réserves est très gravement menacée. De plus en plus, le secteur de la conservation dont les financements sont remis en question, développe des outils de planification à grande échelle (type corridors biologiques) et auprès de chaque unité administrative (cadastre de l'usage des sols) pour ne pas compter seulement sur les réserves qui deviennent des îles de conservation dans une mer de transformation rapide.

Le secteur des réserves naturelles représente donc un laboratoire très intéressant pour analyser les évolutions de la gouvernance démocratique dans son ensemble, évolutions liées aux transformations à la fois des modèles économiques et de l'exercice de la citoyenneté. La présence exceptionnelle des acteurs et des financements internationaux dans le secteur a été un facteur important pour expliquer la création de politiques de réserves naturelles qui se ressemblent entre les pays. C'est justement pour montrer que ce secteur est emblématique de la convergence des ordres politiques nationaux sous l'emprise de l'internationalisation des sociétés et de l'intense import-export institutionnel que j'ai plus insisté sur les fortes ressemblances des montages institutionnels que sur les différences. Certains critiquent fortement la présence des acteurs internationaux et des acteurs privés - ONG ou entreprises évoquant la figure de l'impérialisme vert. En revanche ceux qui ont participé à cette rapide institutionnalisation insistent sur le travail effectué avec passion, sur la qualité de ces nouvelles politiques publiques qui ont su déléguer à des acteurs privés la création du bien public : la « conservation de la biodiversité ».

Le secteur de la conservation a justement l'intérêt de présenter de manière appuyée des tendances qui sont présentes dans beaucoup d'autres secteurs. Le phénomène d'imposition internationale d'agenda, le manque d'adaptation aux spécificités nationales et locales, ainsi que la fragilisation d'une citoyenneté nationale, sont certainement des caractéristiques du secteur de la conservation. L'une des principales contradictions de ce secteur est d'avoir longtemps soutenu le contournement de l'État, alors qu'aucune politique de conservation

efficace à long terme ne peut se passer d'un État capable de faire appliquer sa normativité, de faire dialoguer et de trancher entre intérêts sectoriels, de défendre une certaine conception de l'équité entre citoyens. Cependant, il semble qu'en Amérique latine, l'autoritarisme a été rare dans ce secteur, et que le modelage institutionnel fortement influencé par les acteurs internationaux a *in fine* profité aux pays qui l'ont importé sans pouvoir toujours mettre en place leur propre agenda environnemental. Les innovations institutionnelles du secteur ont aussi permis d'expérimenter de nouvelles voies pour concevoir et produire des biens publics, ainsi que pour articuler les intérêts des communautés locales, nationales et internationales : deux tâches urgentes dans nos sociétés contemporaines aussi globalisées que fragmentées.

Bibliographie

(limitée aux publications continentales consultées)

AMENDS Stephan et AMENDS Thora (ed.), 1995, *National parks without peoples ? The South American experience*, Gland, IUCN and Parques Nacionales y Conservation ambiental.

BARZETI Valerie (ed.), 1993, *Parques y progreso: areas protegidas y desarollo economico en America latina y el Caribe*, Washington, UICN and BID.

BRANDON Katrina, REDFORD Kent H., ANDERSON Steven E. (eds.), 1998, *Parks in Peril; People Politics and Protected Areas*, Washington, The Nature Conservancy.

CASTRO G. et LOCKER I., 2000, *Mapping conservation investments: an assessment of biodiversity Funding in Latin America and the Caribbean*, Washington, PNUE.

CCAD (Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarollo), 2003, *Estado del sistema centroamericano de areas protegidas, Congreso Centroamericano de Areas Protegidas*, Managua, 10-14 mars 2003, Managua, CCAD.

CONSTANTIN F. (dir.), 2002, *Les Biens Publics Mondiaux : un mythe légitimateur pour l'action collective ?*, Paris, L'Harmattan, pp.163-189.

DABENE Olivier, 1997, *La région Amérique latine*, Paris, Presses de Sciences Po.

DUMOULIN David, 2004, « Les savoirs locaux dans le filet des réseaux transnationaux d'ONG : perspectives mexicaines », *Revue Internationale en Sciences Sociales*, 178, février 2004, pp. 653-664.

FAO, 2003, *Diagnostico regional de la areas protegidas de America latina, 1992-2003, Documento de Trabajo, Red Latino-americano de Parques nacionales y otras Areas protegidas, Flora y Fauna sylvestres*, Santiago de Chile, 2003.

FINNEMORE Martha, 1993, « International Organisations as Teachers of Norms: the UNESCO and Science Policy », *International Organisation*, 47 (4), 1993, pp. 565- 597.

FINNEMORE Martha et SIKKINK Kathryn, 1998, « Norm Dynamic and Political Change », *International Organization*, 52 (4), Fall 1998, pp. 887-917.

FONTAINE Guillaume, 2003, *El precio del petróleo. Conflictos socio-ambientales y gobernabilidad en la región amazónica*, Quito, FLACSO Ecuador.

GLIGO Nicolo, 1997, « Institucionalidad pública y politícas ambientales explícitas e implícitas », *Revista de la CEPAL*, 63, décembre 1997.

HILLSTROM Kevin et HILLSTROM Laurie Collier, 2004, *Latin America & Caribbean. A Continental Overview of Environmental Issues*, Santa Barbara, ABC-CLIO.

HASS Peter, 1992, « Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination », *International Organisation*, 46 (1), Winter 1992, pp.1-36.

HOPKINS Jack W., 1995 *Policymaking for conservation in Latin America: National Parks, Reserves, and the environment*. Westport, Praeger Publishers.

KECK Margaret, 1995, "Parks, people and power: the shifting terrain of environmentalism", *NACLA Reports on the Americas*, 28 p. 36-42, 1995.

MEYER Carrie, 1999, *The Economics and Politics of NGOs in Latin America*, London, Praeger.

OCAMPO José Antonio et MARTIN Juan, « Donner une chance au développement durable », dans Ocampo José Antonio et Martin Juan (eds.), 2003, *Une décennie d'Ombres et de lumières. L'Amérique latine et les Caraïbes dans les années 1990*, Santiago de Chile, CEPALC / IHEAL, pp. 285-319.

LOPEZ-ORNAT Arturo (ed.), 1997, *Strategies for Sustainability, Latin America*, UK, Earthscan/UICN.
MACDONALD Gordon J., NIELSON L. Daniel et STERN Marc, 1997, *Latin American environmental policy in international perspective*, Boulder, Westview Press.
MCNEELY J. A., HARRISON J., et DINGWALL P. (eds.), 1994, *Protecting Nature: Regional Reviews of Protected Areas*, Gland, Switzerland, UICN.
PNUE, 1996, *Comparative Study of the Institutional Designs for Environmental Management in the Countries of Latin America and the Caribbean*, UNEP/LAC-IGWG.X/Inf.9, Mexico.
SARDAN Olivier de, 1995, *Anthropologie et développement. Essai en socio-anthropologie du changement social*, Paris, Apad-Karthala.
SMOUTS Marie-Claude, 2001, *Forêts tropicales, jungle internationale : les revers de l'écopolitique mondiale*, Paris, Presses de Sciences Po.
LEWIS Tammy L., 2000, "Transnational Conservation Movement Organizations: shaping the protected Area Systems of Less Developed Countries", *Mobilization* 5 (1), 2000, pp. 105-123.
TIMMONS Roberts et THANIS Nikki Demetria, 2003, *Trouble in Paradise. Globalisation and Environmental Crisis in Latin America*, London Routledge.
UICN-Oficina para America del Sur, 2003, *De Caracas a Durban, un vistazo a su estado 1992-2003 y perspectivas futuras*, Quito, UICN-Oficina para America del Sur.
UN Environment Programme 2000, *GEO Latin America and the Caribbean Environment Outlook*, Mexico City, UNEP.
WELLS M. et BRANDON K., 1992, *People and parks : Linking protected area management with local communities*, Washington, World Bank.