



HAL
open science

Un rythme mexicain dans le temps mondial de la conservation de la nature ?

David Dumoulin Kervran

► **To cite this version:**

David Dumoulin Kervran. Un rythme mexicain dans le temps mondial de la conservation de la nature ?. G. Froger, V. Géronimi, Ph. Méral et P. Schembri (dir.). Diversité des politiques de développement durable. Temporalités et durabilités en conflit à Madagascar, au Mali et au Mexique, Paris, Khartala-GEMDEV, pp. 95-124, 2009. halshs-00490896

HAL Id: halshs-00490896

<https://shs.hal.science/halshs-00490896>

Submitted on 10 Jun 2010

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.

Un rythme mexicain dans le temps mondial de la conservation de la nature ?

David Dumoulin Kervran

Le Mexique appartient au club sélect des pays « mega-divers » (4^{ème} ou 5^{ème} position mondiale) : il contiendrait environ 12 % du total de la biodiversité (Sarukhan, 2006 : 13), grâce à un territoire très étendu, comprenant des écosystèmes particulièrement variés, un nombre très élevé de mammifères (3^{ème} position mondiale), d'oiseaux, de reptiles (2^{ème}), de papillons ou de plantes vasculaires (5^{ème}). Malgré la grande étendue de sa couverture forestière, le Mexique peine à installer une véritable sylviculture qui pourrait freiner la rapide avancée de la déforestation¹. La conservation de la nature est longtemps restée le projet de quelques individus sans véritables ressources et centrés sur les forêts. Si le Mexique n'est pas le pays le plus médiatisé pour ses réserves naturelles, il a, depuis de nombreuses années, construit une solide politique de conservation, et il est même devenu une référence dans ce petit milieu international de la conservation, ce qu'ignorent la plupart des Mexicains ! En reprenant les trois temps de la conservation proposés par Rodary et Castellanet (2003), qu'il nous semble intéressant de discuter², on présentera les grandes séquences de la trajectoire mexicaine qui ont conduit à l'institutionnalisation du secteur tel qu'il existe aujourd'hui.

¹ Le Mexique possède 65 millions d'hectares (ha) de *bosques y selvas* dont 21,5 avec un potentiel d'exploitation forestière, mais à peine 8 millions d'ha sont effectivement consacrés à l'exploitation forestière, alors que le pays connaît un fort changement de l'usage du sol et que va croissant l'importation de bois, qui correspond à un déficit commercial de plus de 4 milliards de dollars par an (Sarukhan, 2006 : 23).

² Une proto-conservation (en particulier à travers la dynamique coloniale, elle accompagne l'émergence progressive de cette activité comme autonome), une conservation exclusive (elle exclut les populations locales et ne s'articule pas aux autres dynamiques économiques et sociales), puis conservation intégrée (conservation participative et articulée au développement). Voir l'introduction sur ce découpage en 3 temps.

Mettre en valeur une trajectoire nationale spécifique n'empêche pas de souligner les retours en arrière et la présence constante du rythme international, comme le suggèrent les études sur l'histoire des politiques de conservation (Vargas Marquez, 1984, Simonian, 1999 ; De la Maza, 1999 ; Dumoulin, 2003).

Comment ce pays, si proche des États-Unis et si nationaliste, classé tantôt dans l'Amérique du Nord, tantôt dans l'Amérique du Sud, a-t-il construit sa politique de conservation de la nature ? La trajectoire des réformes est-elle celle d'un pays « du Nord » avec son propre rythme, ou celle d'un pays « du Sud », sujet aux impositions de l'agenda international ?

Cet article esquissera d'abord un historique mexicain, en discutant des possibles moments d'inflexion ou de rupture dans la trajectoire des politiques de conservation, avant et après 1992. Il évaluera ensuite l'imposition temporelle qu'ont exercée les bailleurs internationaux et la marge d'autonomie des acteurs mexicains.

1. Quel « séquençage » pour la trajectoire mexicaine de conservation ?

Il est possible en effet de distinguer dans la trajectoire mexicaine trois grandes périodes dont le bornage resterait assez proche de celui de Rodary et Castellanet (2003). Mais cet article voudrait souligner plusieurs points qui remettent partiellement en question cette mise en récit historique – qui mérite le plus grand intérêt.

Il faudrait insister tout d'abord sur la lenteur et les multiples facettes des changements permettant de passer d'une séquence à l'autre. La question du séquençage connaît des réponses variables suivant les objectifs de l'analyse et la perspective adoptée lorsqu'il s'agit d'identifier une inflexion de la trajectoire. De plus, l'analyse de Rodary et Castellanet concerne en fait peu l'Amérique latine et se centre sur les changements de modèle (ou de paradigme) inscrits dans les proclamations des acteurs et dans les lois. Ne conviendrait-il pas plutôt – comme on voudrait le faire ici – de privilégier une analyse plus institutionnaliste, centrée sur la réalité de la conservation sur le terrain, sur l'émergence d'une « véritable politique publique », avec des moyens et des dispositifs administratifs, bref, sur une politique avec des effets durables tant sur les jeux d'acteurs que sur les dynamiques locales au niveau des réserves ?

On verra donc dans les deux premières parties de cet article que le découpage des périodes peut être fait selon plusieurs critères qui permettent de bien souligner la spécificité de la trajectoire mexicaine.

1.1. L'histoire ancienne et l'arrivée des Parcs nationaux

1.1.1. Des mesures éparses en faveur de la conservation (forêt, sols, gibier)

Il est possible d'observer sur ce point, au Mexique, une certaine continuité entre les périodes pré-hispanique, coloniale (1492-1810) et républicaine (1810-1910).

Malgré les formidables bouleversements que connaît le pays dans son ensemble pendant cette très longue période « d'avant les Parcs nationaux », il est difficile d'utiliser les mêmes mots pour des pratiques opérées dans un contexte si éloigné du contexte actuel. On pourrait cependant dire des premières mesures de conservation qu'elles sont bien « étatiques », mais elles sont « pré-modernes ou pré-industrielles » dans leurs formes et dans leur esprit. Ces mesures gardent des traits communs : elles sont marginales, localisées et non constituées en secteur autonome. Pourtant, avec la succession des empires indiens³ puis la colonisation espagnole, et enfin l'époque républicaine qui accélère la privatisation des terres indigènes, l'organisation sociopolitique du monde rural comme les conditions d'exploitation des ressources sont profondément restructurées. Les transformations peuvent être rapides à certaines époques et dans certaines régions de croissance urbaine, mais les impacts environnementaux de la pression démographique et technologique restent faibles, ou ne sont pas perçus comme de nature à transformer la relation avec le monde de « la vie non-humaine ».

L'époque coloniale est particulièrement intéressante pour la comparaison des trajectoires car la colonisation espagnole en Amérique latine est très différente de celle qui a été menée par les Anglo-saxons en Afrique ou en Asie⁴ : elle commence beaucoup plus tôt (1492), est beaucoup plus profonde, et se termine à l'époque (1811) où la conquête

³ Le Mexique pré-colombien a connu certains traits de conservation de la part des États impériaux aztèques ou mayas, comme d'autres empires agraires : jardins préservant des espèces rares (en particulier à usage cérémonial), chasses préservées pour les élites, zoos, et certaines mesures notables de limitation de la déforestation, qui a connu également des phases d'accélération dès cette époque. La polémique sur la dimension de surexploitation des ressources dans la fin de l'empire maya n'est pas close.

⁴ L'Afrique et l'Asie semblent être la base de la grille proposée par Rodary et Castellanet (2003). En Amérique latine, l'époque coloniale est donc loin du choc provoqué par les colonisations européennes du XIXe siècle sur les perceptions européennes de la nature, et de la nouvelle relation à la « nature sauvage » qu'elle permet.

de l'Afrique prend réellement son essor. Bien sûr, plusieurs transformations peuvent être relevées : intense exploitation forestière et minière, introduction de l'élevage, repli des communautés indigènes dans des territoires plus reculés, « régions de refuge ». D'autre part, la conquête espagnole a provoqué en un siècle un effondrement démographique d'une telle ampleur que la population ne retrouvera le même niveau qu'au XVIII^e siècle. Malgré les mesures éparses prises par la couronne – restées d'ailleurs lettre morte – la réalité de cette époque coloniale est bien loin des préoccupations protectionnistes, et les limites à l'exploitation des ressources naturelles sont finalement seulement d'ordre démographique et technologique.

L'époque républicaine (1811-1917) est également très spécifique de l'Amérique latine puisqu'elle voit naître des trajectoires marquées par l'indépendance politique et un fort décalage socio-économique avec l'Europe. Cet isolement des dynamiques impériales et cette conjoncture politique très mouvementée n'empêchent cependant ni qu'une frange de l'élite reste très proche des idées et des sensibilités européennes, ni que l'industrialisation et la mondialisation économique commencent à se faire sentir de manière prédatrice sur les paysages de ce continent. Au Mexique, c'est une époque mouvementée politiquement, mais durant laquelle les transformations productives restent lentes, à l'exception de la toute fin du XIX^e siècle, début d'une nouvelle époque.

1.1.2. Quand situer le changement de cap vers les Parcs nationaux ?

Quand cette très longue période « pré-moderne » se termine-t-elle ? Plusieurs points d'inflexion pourraient être identifiés :

- tout d'abord, en 1898, avec le premier décret présidentiel créant une réserve naturelle, décision qui représente le premier signe de l'influence du grand conservateur mexicain Miguel Angel de Quevedo⁵. C'est en effet avant la révolution mexicaine de 1917 que des conditions d'émergence d'une politique de conservation se mettent en place : influence croissante du voisin nord-américain et donc de ses nouvelles préoccupations conservatrices⁶, pénétration du pays par des réseaux de collaboration scientifique avec l'Europe. Avec le dictateur Porfirio Diaz (1876-1911) un État fort et modernisateur s'est

⁵ 1862-1946

⁶ C'est la même année, en 1909, que, comme en Afrique avec la Conférence pour la conservation de la faune sauvage, se tient la Conférence internationale nord-américaine sur la conservation des ressources naturelles à Washington D.C., avec une participation active de M.A. de Quevedo.

installé, suscitant ouverture internationale, accélération de l'exploitation des ressources économiques sur l'ensemble du territoire national, mais aussi prégnance du scientisme au plus haut niveau de l'État, ce qui permet la prise de certaines mesures de conservation des forêts. En revanche, le fait que ce soit les paysans les plus pauvres et traditionnels – Indiens ou assimilés – qui sont stigmatisés comme les destructeurs les plus irrationnels des ressources naturelles constitue bien une tendance mondiale et récurrente, où racisme et mépris social trouvent un nouveau terrain, comme on l'observe dans les discours en faveur de la conservation de la nature (Simonian, 1999, chapitre 2 et 3). À partir de 1901 est créée, sous l'égide de M. A. de Quevedo, la Direction centrale des forêts qui concrétise au plus haut niveau de l'État une nouvelle préoccupation pour une gestion durable des ressources naturelles (grandes pépinières et école forestière).

- Ensuite, en 1917, la révolution mexicaine entraîne une transformation sur le long terme de la propriété de la terre : nationalisation de la majorité des terres et réforme agraire qui va permettre aux communautés rurales d'être propriétaires d'une grande partie des zones forestières. C'est aussi l'année de la déclaration isolée du premier « Parc national » (un des premiers d'Amérique latine). Ces deux points, début de la réforme agraire et premier parc, sont en effet importants, l'un pour l'influence qu'il a encore aujourd'hui sur le monde rural et la culture politique, et le second, à un niveau plus symbolique : la conservation semble devenir un problème d'une dimension nouvelle, une tâche légitime de l'État moderne, tout en renvoyant aux modifications des perceptions sur la nature d'une élite cosmopolite. Cependant, la période 1917-1934 se situe, en fait de politique conservatrice, plutôt dans la continuité de la précédente, puisque la création de nouvelles réserves forestières par le gouvernement se fait au compte-gouttes⁷, plutôt sous l'influence du ministère de l'Agriculture, et toujours sous l'impulsion centrale d'un individu, M. A. de Quevedo.
- Ne faudrait-il pas plutôt voir la césure dans la seconde partie des années 1930, avec le véritable début d'une politique nationale de création de Parcs nationaux ? C'est en effet à cette époque que sont créés une quarantaine de Parcs nationaux (l'appellation,

⁷ Divers présidents créent quelques réserves forestières en 1922, 1926, 1931, avant que l'on assiste à une accélération des décrets de zones préservées (forêts et bassins hydrographiques, réserves de faune plus rarement) dans la première moitié des années 1930.

soudain dominante, a son importance), une loi forestière, et d'autres institutions de l'État central⁸ : une sorte d'apothéose pour la vie de M.A.de Quevedo. Finalement le véritable changement a lieu entre 1934 et 1940, sous l'administration de Lazaro Cárdenas qui, malgré ses relations houleuses avec les États-Unis, lance une politique de parcs et réserves forestières directement inspirée des recommandations du Traité interaméricain, mais comportant aussi des justifications originales en faveur d'une conservation par et pour les paysans. À des degrés divers, cet effet de diffusion transnationale à la fin des années 1930, avec deux traités interaméricains importants en 1936 et 1940⁹, est perceptible dans l'ensemble du continent latino-américain et marque donc un moment commun des trajectoires nationales¹⁰.

- "Enfin, une dernière hypothèse serait que tous ces événements n'en sont pas et que rien n'a vraiment changé... " En effet, les institutions gouvernementales créées par M. A. de Quevedo sont fermées en 1940, et, après une période d'activisme, il semble que la flambée retombe comme un feu de paille après la mort de celui qu'on appelait « l'apôtre des forêts ». Sans même parler des « populations locales », les gouvernants et les élites mexicaines semblent ensuite avoir été peu concernés par ce projet, vite oublié sous les espoirs du développementalisme (Vargas Marquez, 1984 ; Simonian, 1999) ; et les Parcs nationaux créés n'ont eu que très rarement de l'effet sur le terrain. Aussi, finalement, peut-on reconnaître au Mexique ce changement d'époque vers un « temps 2 » de la conservation ?

⁸ 1935-1940 est aussi l'époque où existe au Mexique un « Département autonome de Forêts-Chasse-Pêche » qui publie la revue « Protection de la nature », mais ce département est fermé en 1940.

⁹ " En 1936, le Traité interaméricain pour la protection des oiseaux migratoires et des mammifères cynégétiques et en 1940, la Convention pour la protection de la flore, de la faune et des beautés scéniques naturelles des pays d'Amérique ratifiée en 1942 par le Mexique. C'est exactement l'époque où sont créés les premiers Parcs nationaux au Venezuela, Bolivie, Brésil, Équateur...

¹⁰ 1933 : Conférence internationale pour la protection de la flore et de la faune d'Afrique, et en 1940, 560 réserves naturelles ont été déclarées dans le monde (mais dépourvues de moyens).

C'est bien la nouvelle conception de « la Nature » contenue dans le dispositif des Parcs nationaux qui s'impose, mais la mutation est lente et elle a peu d'impact sur le terrain... On peut considérer que c'est l'ensemble de la période, où la conservation mexicaine est dominée par la figure de M. A. de Quevedo (1898-1940), qui constitue le début des politiques modernes de conservation au Mexique. Si le tournant institutionnel vers un secteur à part existe, il se situerait plutôt à la fin des années 1930¹¹. Mais les impacts de cette politique dans les institutions comme sur le terrain restent faibles, et il semble que d'autres critères marquent une rupture avec le temps long de l'époque précédente :

- un État capable d'impulser de véritables politiques publiques et prenant en charge la gestion des ressources naturelles du territoire national (Constitution de 1917),
- une poignée d'individus réunie autour d'un leader qui se spécialise dans ce domaine de la conservation,
- et qui se fait le relais des discours internationaux nouveaux sur la nature bâtissant le référentiel de ces politiques.

Les Parcs nationaux qui se mettent en place signalent donc autant, d'une part, la diffusion d'une nouvelle perception de la nature comme soumise à l'action humaine, comme entité séparée, comme objet de nostalgie, que d'autre part, l'institution d'un nouveau type d'État se voulant moderne, inspiré par les analyses d'experts scientifiques, garant de ressources naturelles qui ne sont plus perçues comme infinies, et au nom de l'intérêt général. Les deux processus vont le plus souvent de pair, au revers de la civilisation industrielle, même si des décalages selon les pays doivent être notés.

Cependant, au Mexique, les moyens humains restent très faibles et les influences internationales superficielles. L'alliance a bien eu lieu entre un conservateur célèbre, M.A. de Quevedo, et un grand homme d'État, Cárdenas (1934-1940) ; en revanche, il n'est pas vraiment possible d'identifier un secteur de « conservation exclusive », une « fixation du discours environnemental » (Rodary et Castellanet, 2003 : 11). La discussion qui se déroule au Mexique pendant les années 1930 entre les deux hommes ressemble bien à celle qui émerge à la fin du XIXe aux États-Unis entre préservation stricte et gestion raisonnée (ou ressourcement). Mais contrairement au célèbre antagonisme aux États-Unis, M. A. de Quevedo était jusqu'à cette époque très proche, lui aussi, du référentiel de la bonne gestion forestière. De plus, c'est justement pour refuser l'évolution de M.A. de Quevedo vers un projet de conservation plus exclusif, perçu comme « anti-paysan », que Cárdenas finit par

¹¹ Rodary et Castellanet insistent d'ailleurs sur l'importance de cette période.

congédier celui qu'on appelait « l'apôtre des forêts » et par fermer en 1940 le département qu'il avait créé.

Finalement, au Mexique, les conceptions exclusives et conservacionnistes n'ont jamais réussi avant les années 1980 à « prendre » dans les élites, ni à s'institutionnaliser dans un secteur administratif avec de réels impacts locaux, malgré les efforts de traductions transnationales fournis par un homme et sa petite équipe ; ce sont comme des « projets pilotes » qui survivront peu à leur créateur. Jusqu'à cette époque, les programmes de préservation de la faune restent quasi-inexistants et il n'existe pas de véritable différence, dans les discours des quelques spécialistes, entre la politique des aires protégées et la préoccupation pour la déforestation.

Une tension qui peut, de l'extérieur, être vue comme une contradiction, s'est donc constituée entre des spécialistes qui voulaient donner à la conservation des institutions spécifiques et tentaient donc de développer le dispositif des Parcs nationaux, et, d'autre part, le modèle mexicain de développement rural. Ce dernier est en effet basé sur la réforme agraire qui rend les paysans pauvres propriétaires des forêts, et sur une culture politique qui valorise la mise en production de l'ensemble des ressources naturelles nationales.

1.2. Un temps 2 de conservation excluante et sectorielle ?

Sur l'existence de ce temps 2 de l'histoire de la conservation en Amérique latine, censé être celui de la conservation sectorielle exclusive, les décalages sont nets avec la chronologie internationale et avec les politiques aux États-Unis [en résonance avec l'Afrique et les colonies anglaises d'Asie qui sont à la base de la chronologie de Rodary et Castellanet (2003)]¹². La vision véritablement exclusive est très rare en

¹² Les auteurs notent à juste titre un décalage de 30 ans en Amérique latine à partir de l'étude des courbes de création des aires protégées qui montent seulement à partir des années 1960. Le décalage est en fait encore plus important et le mot déphasage serait peut-être plus approprié. Le problème est que ces chiffres de % de protection du territoire national sont issus d'une étude à l'échelle mondiale (Mc Neely *et al.*, 1994) très importante pour d'autres aspects. Mais, compilés au niveau international ou régional, ces chiffres sont très peu fiables pour certains pays, et au mieux totalement formalistes. Cette étude mondiale reste très vague pour le continent latino-américain. À la fin des années 1980, les aires protégées y restent mal connues, l'UICN y est peu présente, et il est possible que des fonctionnaires – selon la culture juridique formelle dominante sur le continent – aient envoyé des chiffres agrégés de toutes les mesures de protection prises dans l'histoire du pays, quel que soit le type de

Amérique latine car plus de 85 % des parcs sont habités et – contrairement à l’Afrique par exemple ou aux autres dynamiques coloniales – les déplacements de populations au nom de la conservation sont exceptionnels (Amends et Amends, 1992) ; enfin, ces Parcs nationaux restent le plus souvent des parcs « de papier » jusqu’au milieu des années 1980. Entre 1940 et 1980, les liens transnationaux existent dans le milieu de l’écologie en Amérique latine, mais ils se développent très lentement, toujours à l’échelle de quelques individus : ils ne prennent réellement dans chaque pays qu’à partir des années 1960 et, en fait, n’ont de densité qu’à partir de 1980, lorsqu’une petite frange de l’élite latino-américaine se détourne du développementalisme et que les experts internationaux de la conservation « redécouvrent » le continent à travers l’engouement pour les forêts tropicales. Durant cette période 1960-1980, malgré quelques mesures et quelques personnages importateurs d’idées, le continent reste donc plutôt en marge d’un temps mondial de la conservation¹³.

1.2.1. Mexique : un temps de conservation exclusive a-t-il existé ?

La question est en fait de savoir si, finalement, le temps 2 a réellement existé au Mexique, sans s’arrêter à l’existence de décrets présidentiels sporadiques créant en effet des Parcs nationaux (et des réserves forestières), ni au travail de quelques fonctionnaires éparpillés tout au long des presque 2 millions de km² de la République. La période 1940-1972 est en effet pour les politiques de conservation celle de l’abandon et de la somnolence institutionnelle¹⁴ – et non pas celle de l’institutionnalisation, comme aurait pu le faire croire l’effervescence de 1935-1940. Les présidents du Mexique n’ont créé que 7 Parcs nationaux entre 1940 et 1970, ce qui ne permet d’arriver, en 1984, qu’à un nombre

protection, et même s’ils sont les seuls à connaître les décrets cités qui n’ont alors bien sûr aucun impact.

¹³ Un exemple illustratif : pas de langue espagnole à l’UICN avant la fin des années 1990, à l’image d’un monde de la conservation qui reste dominé par les Anglo-saxons et les pays d’influence française restent plus longtemps en retrait. Rodary et Castellanet (2003) notent bien que le mouvement international se focalise surtout sur les anciennes colonies anglo-saxonnes, sur la faune puis sur la convention internationale CITES, et que ce n’est qu’au cours de la décennie 1970 que l’intérêt se tourne vers les forêts, tropicales en particulier, ce qui va finir par mettre dans les années 1980 l’Amérique latine au cœur des préoccupations conservacionnistes.

¹⁴ La direction un peu différente prise par le gouvernement M. Alemán (1946-1952) ne transforme pas la trajectoire.

total de 58 Parcs nationaux (une quinzaine en 45 ans)¹⁵. La superficie protégée (Parc national ou réserves équivalentes) de l'ensemble du territoire mexicain est de 0,39 % en 1978, alors qu'à la même époque, l'Allemagne possède par exemple 15 % de son territoire protégé, le Costa Rica 5 %, la Tanzanie 4 %, et le Canada 1,47 % (Vargas, 1984 : 75). Les gouvernants de cette époque partageaient un modèle de développement ignorant la conservation des ressources naturelles, c'est pourquoi malgré des différences de conjonctures politiques, de style et de référentiel, les conséquences de ce désintérêt de presque 40 ans au Mexique ont été à peu près équivalentes en termes concrets de conservation pour l'ensemble de ces sextennats. Il existait même durant les années 1970 une « commission du déboisement » (desmonte) concernant principalement les zones de forêts tropicales du sud du pays visées par les projets de colonisation. À l'époque où le mouvement international pour la conservation se déploie, en particulier à partir de 1960-1970 – 1962 étant l'année de la création du *World Wildlife Fund*, du 1^{er} congrès mondial des Parcs nationaux et de la création de catégories mondiales – le Mexique reste dominé à l'inverse par la révolution verte et le développementalisme à grande échelle.

Une politique dont le référentiel vise la création d'un secteur exclusif ? Il est impossible d'en reconnaître les traces au niveau des initiatives étatiques de cette époque. Bien sûr, la définition légale des Parcs nationaux au Mexique correspond bien à de tels standards internationaux : « Sont déclarés Parcs nationaux : les lieux destinés à assurer la protection des beautés naturelles, des paysages, de la flore et de la faune d'importance nationale, et dont la mise sous vigilance officielle permet une meilleure jouissance du public »¹⁶. Cependant, cette conservation exclusive correspond à des « parcs de papier » car les expropriations n'ont jamais eu lieu. Il est, comme on l'a vu, très marginalisée et les quelques mesures de conservation concernent plutôt l'encadrement du développement agricole et la conservation des sols (création d'un Département d'État spécialisé en 1942 et d'une loi ad hoc

¹⁵ Bien que légalement il n'en existe que 55 et que seulement 43 sont pris en compte par l'administration, selon Vargas, dont la comptabilité historique n'est guère limpide. Comme Vargas le rappelle plusieurs fois, ce nombre est, à l'époque, sujet à controverses car très peu de gens ont réellement tenté de faire le décompte ; il n'existe pas de document de synthèse et la catégorie Parcs nationaux reste à l'époque utilisée de manière très aléatoire.

¹⁶ Définition issue de l'article 1 du Règlement des Parcs nationaux et internationaux publié dans le Journal Officiel du 20 mai 1942. On notera qu'il s'agit d'une copie de la définition de la Convention panaméricaine de 1942, et que la définition est vague. Ici aucune adaptation mexicaine, contrairement à d'autres déclarations et programmes d'action.

en 1946) ; il y a quelques tentatives isolées pour la bonne gestion de la faune sauvage, et parfois pour la gestion forestière raisonnée prise en charge par l'État à travers les entreprises para-étatiques¹⁷. Durant cette époque, quelques individus sont en contact avec le mouvement international et défendent la conservation, mais ils sont isolés en province et mettent en place discrètement des projets qui ne seront reconnus qu'à la fin des années 1980¹⁸. Seul homme de premier plan, tant face à l'État mexicain qu'aux organisations internationales, le biologiste et écologiste Beltrán participe à la création de l'UICN puis accompagne sa lente croissance ; il crée en 1952 la première Organisation non gouvernementale (ONG) environnementale : IMRNAR, principalement tournée vers la production et la diffusion de documents et vers la sensibilisation, puis il devient le Directeur d'un nouveau Département forestier de 1958 à 1964. Les pionniers de la conservation tentent donc d'accrocher leur préoccupation aux politiques forestières, un peu mieux considérées, mais ces dernières ne sont elles-mêmes guère une priorité des gouvernants, et le corps des forestiers est en pratique très peu sensible à une telle préoccupation. On retrouve donc la contradiction déjà mentionnée entre la volonté de quelques-uns de promouvoir la conservation, alors que c'est le système *agrariste* et développementaliste qui domine. À cela, s'ajoute le fait que les entités publiques chargées des réserves naturelles et des programmes de conservation sont très éclatées et dépendent de différents ministères dépourvus de modes de coordination¹⁹.

¹⁷ Par ailleurs, il est vrai que durant cette période, 43 zones ont été protégées sous d'autres catégories moins restrictives (principalement Zone de protection forestière) et une nouvelle loi forestière est créée en 1960 avec des mesures contradictoires en termes de conservation.

¹⁸ Dans l'État du Chiapas, Gertrude Bloom travaille pour déclarer ce qui deviendra la première réserve de biosphère dans la forêt Lacandonne, et Alvarez del Toro développe les premiers projets clairement « conservationnistes », éloignés de la recherche mexicaine de l'époque, centrée sur le travail avec les paysans.

¹⁹ Les Parcs nationaux ne représentent, comme dans tous les pays, qu'une des catégories de conservation, même si elle est la plus importante et fait l'objet d'une certaine prise en compte institutionnelle. Les autres ministères concernés sont les suivants : durant longtemps la SARH (ministère chargé des Forêts et des Ressources hydrauliques) et la SAGARPA (ministère chargé du Développement agricole) et même celui de la Réforme agraire, sans oublier les différents niveaux de gouvernements ; à partir des années 1970, le nouveau ministère du Développement urbain a la charge de certaines réserves, ainsi que les départements responsables des espaces publics et de l'hygiène dans les villes... La gestion de la faune est séparée de celle des forêts et dépend également de plusieurs ministères.

1.2.2. La période 1972-1992 : indices préliminaires d'une bifurcation

Un changement dans la trajectoire des politiques environnementales a bien lieu entre 1972 et 1992, suivant une chronologie dont la validité est mondiale. Sous les présidents Luís "cheverria (1970-1976)²⁰, José López Portillo (1976-1982), puis De la Madrid (1982-1988), la thématique environnementale commence à réapparaître – de manière encore allusive et diverse – dans l'agenda politique mexicain, accompagnant une lente mutation du référentiel global des gouvernants vers l'ouverture commerciale.

En revanche l'inflexion peut être datée de manière différente si on choisit d'insister sur d'autres temporalités (dans l'ordre chronologique d'apparition) : l'arrivée d'une nouvelle génération et la création d'ONG, la mise en avant d'un paradigme différent de celui des Parcs nationaux, une internationalisation se traduisant par l'arrivée de financements et d'acteurs nouveaux, ou enfin la construction d'une véritable politique publique sectorielle sur la conservation de la nature.

En 1972, sont créés le Centre d'éco-développement et l'Institut d'écologie de Gonzalo Halffter, puis en 1975 l'Institut national pour la recherche et les ressources biotiques (INIR " B) dirigé par Arturo Gomez Pompa. Ces diverses initiatives, encore marquées par un fort discours nationaliste, renouvellent les idées sur la conservation en la plaçant au cœur d'une crise générale de modèle. Elles mettent le pied à l'étrier à une nouvelle génération ouverte aux mutations de l'ordre international. Ensuite, la décennie 1980 voit arriver une nouvelle génération qui s'intéresse à la conservation de la nature en elle-même. En 1982 une petite équipe de spécialistes d'environnement, non fonctionnaires de carrière, entre au gouvernement : déçus, ces spécialistes le quittent les uns après les autres et retournent aux ONG ou à leurs universités. La seconde moitié de la décennie est ainsi marquée par la constitution d'ONG conservationnistes présentes sur le terrain, mais aussi par la mobilisation de coalitions d'ONG environnementales dans l'espace public (premiers articles alarmistes sur la destruction des forêts qui font la une dans les journaux).

²⁰ En 1970-1976, le Mexique connaît l'époque de la « *bonanza petrolera* », du nationalisme exacerbé, de la reprise de la réforme agraire (qui a avancé lentement depuis 1940), des grands programmes d'avancée de la frontière de colonisation dans les régions de forêt tropicale (il existe une Commission nationale spécifique pour « démonter » les forêts) + révolution verte + grands projets d'infrastructure type barrage. En 1971, le président fait aussi publier une loi « pour la prévention et le contrôle de la pollution » et en 1972 commence une construction de centrale nucléaire (qui prendra 15 ans...).

L'année 1978 pourrait être considérée comme le début de la Conservation « à la mexicaine »²¹. En effet, la contribution du Mexique au concept de réserve de biosphère s'est faite à travers G. Halffter, très proche des scientifiques du réseau international *The Man and the Biosphere Programme* (MAB) de l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO). G. Halffter propose des aires protégées comprenant la recherche scientifique et la gestion soutenable des ressources. Cette catégorie marque donc le passage au paradigme de la conservation intégrée au niveau international, et elle est ensuite le principal outil de la politique de conservation de l'État mexicain jusqu'en 2000²².

En 1978-1979 sont créées les premières réserves de biosphère : Montes Azules dans la forêt Lacandonne et, dans le nord, Mapimi et Michilia. Le problème est que cette rupture a plus d'importance dans l'histoire des idées que dans les ordres institutionnels, car les pratiques conservacionnistes sur le terrain ne changent qu'à une échelle d'expérimentation ponctuelle. La formalisation d'une modalité mexicaine de conservation, où l'on insiste sur la participation des populations et l'articulation entre conservation et développement, s'appuie sur la spécificité de la culture politique mexicaine. La dynamique s'inscrit aussi grâce à une internationalisation croissante ; ces idées se diffusant à travers la Stratégie mondiale de conservation (1980), le troisième Congrès mondial des Parcs nationaux (1982), puis le développement des Programmes intégrés de conservation et de développement.

L'internationalisation s'installe progressivement. Pendant les années 1970, la création des ONG et l'activisme nouveau de quelques scientifiques sont bien sûr à interpréter à travers l'influence du nouveau contexte mondial qui apparaît en 1972 après la Conférence de Stockholm, et la création du Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUF) et du MAB/UNESCO. Ce contexte international n'émerge que très lentement jusqu'au moment médiatique et politique de Rio 1992. Par contre ce n'est qu'à partir de 1977 que commencent les premiers contacts internationaux directs avec des ONG de conservation nord-américaines, dans le but de financer des projets au Mexique, et plus seulement pour permettre des échanges d'idées et de connaissances scientifiques. Il faut pourtant attendre le milieu des années 1980 pour que la présence des acteurs internationaux puisse être interprétée comme un nouveau facteur dans les projets de conservation au Mexique, une nouvelle tendance

²¹ Tout en marquant une nouvelle coordination d'agendas avec les instances internationales ! C'est en 1974 que commence la discussion avec le Gouverneur pour deux réserves dans le nord du Pays et que G. Halffter commence à écrire sur cette « modalité mexicaine de conservation » (Halffter, 1994).

²² Date à laquelle les outils deviennent de nouveau largement diversifiés.

appelée à devenir massive, lors de l'institutionnalisation des politiques de conservation qui se profile²³. C'est d'ailleurs pendant cette décennie 1980 que le milieu des acteurs internationaux de la conservation se structure fortement : déploiement international et implantation de WWF, de *The Nature Conservancy* (TNC), puis de *Conservation International* (CI) en 1989²⁴. Cependant, le vrai changement n'est-il pas plutôt à chercher dans la constitution d'une vraie politique publique plus conséquente en termes de ressources allouées, par-delà les déclarations et les projets pilotes ?

C'est en 1971 que la première loi officiellement environnementale est votée, visant à lutter contre la pollution. Elle est accompagnée de la création du premier bureau sur l'environnement, au sein du ministère de la Santé et de l'assistance (la question environnementale passe plutôt vers les Affaires urbaines et d'hygiène). Ce bureau deviendra en 1977 la première « direction d'Écologie » et connaîtra une augmentation de budget. Une nouvelle inflexion est donnée d'abord en 1982, quand le nouveau gouvernement de Lopez Portillo fait voter la « Loi générale sur l'environnement » avec une vision transsectorielle, puis en 1983, avec la création d'un « sous-ministère » sectoriel d'Écologie au sein de la SEDU (ministère du Développement urbain et de l'Écologie) ; il n'aura guère d'influence. Ces transformations institutionnelles marquent une nécessité d'afficher la nouvelle thématique, même si elle reste pour l'instant surtout liée à l'urbain. Durant le sextennat suivant (1988-1994) en effet, de véritables politiques publiques vont prendre forme, à partir de la Loi générale de l'équilibre écologique et de la protection de l'environnement en 1988, et de la création de l'Institut national d'écologie (INEC) en 1989, politique accompagnée d'une énergique application des lois antipollution dans et autour de la capitale. Mais cette période est également celle où arrive aux postes publics une équipe de spécialistes de l'environnement qui n'ont pas une carrière de fonctionnaires mais une réelle légitimité dans le domaine et des liens étroits avec le milieu des ONG et des organisations internationales. Pendant les années 1980 et la première moitié des années 1990, la tension mentionnée ci-dessus subsiste dans le domaine de la conservation et l'idée de développer un modèle de « conservation à la mexicaine » (qui n'ait pas pour seule finalité la conservation des ressources naturelles mais soit aussi un modèle de développement rural) reste fréquemment revendiquée.

²³ Rodary et Castellonet (2003 : 31) admettent qu'il ne se passe pas grand-chose dans le milieu conservateur général en termes de démographie avant 1980.

²⁴ 1972 : 2^{ème} Congrès mondial des Parcs nationaux qui marque une génération de conservateurs. Les années 1970-1980 sont celles d'une très forte vague de créations de Parcs nationaux dans le monde. 1980 : Stratégie mondiale pour la conservation.

Certains conservationnistes dépassent la priorité donnée aux forêts pour faire des expérimentations de développement rural alternatif, parfois basés sur l'utilisation de plantes ou de savoirs traditionnels. Mais, au sein de ce petit milieu qui s'agrandit et se diversifie, se renforce un groupe qui s'intéresse à la conservation en elle-même : une autre manière de s'éloigner des intérêts pour la problématique forestière.

Les 4 tendances précédentes : nouvelles générations de personnes et d'ONG, nouveau type d'aires protégées, internationalisation, dispositifs juridiques et administratifs conséquents viennent s'articuler progressivement pendant cette période 1972-1992, et constituent des signes importants de changement. On peut ainsi parler d'une véritable « politique publique sectorielle » de la conservation qui commence à se mettre en place : dotée d'une certaine autonomie institutionnelle, avec ses acteurs spécifiques, ses ressources propres et ses impacts sur les dynamiques locales. Mais ce n'est qu'autour de 1992, comme dans beaucoup de pays du monde, que ces tendances convergent et que l'État va réellement mettre la conservation de la nature en bonne place sur l'agenda politique.

2. L'institutionnalisation du secteur de la conservation (1992-2006)

2.1. Structure stable et moyens attribués en forte croissance

Si la période où la trajectoire mexicaine connaît une réorientation est bien celle de 1988-1992, ce n'est que par la suite qu'une politique de conservation de la nature va véritablement s'institutionnaliser, en traçant un sillon profond qu'il ne semble, cette fois, plus possible de délaisser.

Ce n'est pas un hasard si l'année 1992 est marquée par des renouvellements institutionnels majeurs : création d'un sous-secrétariat environnemental au sein du ministère du Développement social, de la Commission nationale de la biodiversité (CONABIO), de l'Instance de contrôle pour l'application des normes environnementales (PROFEPA), en particulier dans le secteur industriel, mais aussi de plus en plus dans le monde rural. La structure institutionnelle continue aussi à se renforcer à partir de la création d'un premier véritable ministère de l'Environnement (SEMARNAP) en 1994, réorganisé en 2001 (SEMARNAT)²⁵. La

²⁵ La SEMARNAP rassemble même la pêche et les ressources naturelles ; mais aussi la gestion de l'eau qui représente la majorité du budget de ce nouveau ministère. En 2001, la SEMARNAT est un ministère de l'Environnement réorganisé avec la séparation du secteur pêche et l'autonomisation de certains domaines.

Commission coordinatrice des aires protégées est créée en 1996 pour rassembler des bureaux appartenant à plusieurs ministères. Elle devient en 2000 la Commission nationale des aires naturelles protégées (CONANP), organe déconcentré du ministère, avec une capacité nettement renforcée pour une action directe sur l'ensemble du territoire. La décentralisation de la CONANP à partir de 2004 illustre cette tendance. Par ailleurs la loi générale sur l'environnement est modifiée en 1996 pour clarifier la gestion des réserves ; le Conseil national des aires protégées est créé afin d'évaluer et de soutenir la politique de conservation ; il intègre un grand nombre d'acteurs du privé et du public ; un véritable programme d'action 1996-2000 pour les aires protégées est publié pour la première fois (S^{er} MARNAP, 1995, 2000). Aussi, le cadre normatif devient enfin lisible alors qu'il était longtemps resté un enchevêtrement obscur de textes²⁶. Parallèlement, les grandes ONG mexicaines et internationales se renforcent et se professionnalisent, tant au niveau central que dans les réserves ; elles forment un réseau dense d'organisations où l'on se connaît et où la concurrence pour les financements est grande.

Après la génération des pionniers portés par leur enthousiasme, les années 2000-2008 sont celles où de nouvelles générations entrent dans le secteur avec de nouveaux métiers et de nouvelles trajectoires professionnelles²⁷. À cette époque en effet des moyens très importants sont canalisés vers la conservation de la Nature, permettant de développer une véritable capacité de planification, de gestion et de suivi tant au niveau national que dans les réserves. Les financements du Fonds mondial pour l'environnement – gérés par la Banque mondiale – finissent après plusieurs années de va-et-vient bureaucratique, par être utilisés en 1997 à travers le Fonds mexicain de conservation de la nature (FMCN), créé deux ans plus tôt comme entité privée à finalité publique. Il s'agit d'un élément clé : le FMCN peut ainsi, après plusieurs versements, créer un fonds de 50 millions de dollars (!) qui permet d'installer une véritable structure de direction dans les plus importantes réserves du pays. Progressivement le nombre de réserves ainsi financées va se développer pour arriver à une quarantaine. Ces financements sont

²⁶ Au début des années 1980 et jusqu'au milieu des années 1990, la législation sur les Parcs nationaux est floue, contradictoire et extrêmement dispersée ; aucune personne, même fonctionnaire de l'administration chargée de leur gestion, ne peut en connaître l'ensemble car il n'existe pas de compilation. La majorité de ces dispositions environnementales se trouve encore dans les lois forestières de 1926, 1943 et 1960...

²⁷ De jeunes comptables, spécialistes de communication, de recherche de fonds, de logistique entrent dans le secteur et n'ont plus la même trajectoire militante que la génération précédente.

essentiels aussi pour une autre raison : ils obligent le gouvernement à engager une contrepartie financière pour les aires protégées et donnent aussi une sécurité à une multitude d'autres bailleurs de Fonds internationaux qui veulent participer aux efforts de conservation mexicains²⁸. Les financements internationaux deviennent donc massifs durant cette seconde partie de la décennie 1990, et l'État n'est pas en reste, puisque l'entité en charge des réserves voit son budget multiplié par 100 entre 1993 et aujourd'hui, où son exercice annuel concerne plus de 500 millions de pesos.

Le budget dévolu à la conservation est un signe clair de l'institutionnalisation et permet de s'éloigner de 60 années de « parcs de papier » : on peut dire aujourd'hui que la moitié des aires protégées (correspondant à 80 % de la surface totale concernée) peuvent compter sur un personnel et un budget conséquents. Les réserves ont été restructurées, certaines éliminées ou transférées aux gouvernements locaux, d'autres créées sur des critères plus scientifiques dans des écosystèmes sous-représentés. La croissance actuelle est supérieure à celle des époques précédentes : on passe de 127 en 2001 à 158 en 2006, alors que la surface protégée passe de 17,1 millions d'ha à 22 millions (11,13 % du territoire national). Cette institutionnalisation s'observe également sur le terrain à partir de 1992. Elle a une forte influence sur la vie des acteurs locaux, en particulier des paysans souvent propriétaires : on assiste à une véritable délimitation physique des réserves avec un contrôle de leurs limites, et à la création de comités réunissant les « stakeholders ». La vie dans les réserves connaît également la planification territoriale, avec ateliers de formation et projets de cultures alternatives. Il devient aussi possible de mesurer les évolutions des écosystèmes, de contrôler les incendies, etc.

²⁸ Outre les trois multinationales de la conservation déjà citées, d'autres entités canalisent des fonds très importants : *United States Agency for International Development* (USAID), gouvernement espagnol (AECI), japonais (JICA), fondation Ford, fondation John et Catherine Mc Arthur, DUMAC, etc.

2.2. Une bifurcation avec changement de paradigme ?

Les véritables bifurcations ne résident pas dans le nombre ou la surface de réserves naturelles, dans les lois ou les déclarations, mais plus durablement dans l'installation d'un groupe conséquent de spécialistes, et, plus encore, dans le déplacement des priorités publiques et des instances légitimes²⁹, ainsi que dans la croissance des moyens attribués et les processus d'institutionnalisation qui en résultent. La construction d'un secteur de la conservation séparé des autres politiques publiques s'est bien opérée à partir de 1992. Auparavant, les initiatives restaient dispersées. Il est donc possible de distinguer une bifurcation allant vers une situation de non-retour, autour des années 1992-1996, au moment où une politique de conservation dense et distincte se met concrètement en place et regroupe de manière originale une configuration d'acteurs variés.

Pour comprendre la rapidité de ces innovations il faut souligner que le contexte national et international était favorable à ce groupe de conservacionnistes mexicains : les gouvernants n'ont eu qu'à les laisser opérer et à les soutenir. Une telle rapidité s'explique aussi par la rencontre entre une dynamique nationale de maturation du milieu environnementaliste et des pressions internationales qui deviennent incontournables : préparation de la conférence de Rio, et surtout signature du traité de libre-échange avec les États-Unis et le Canada, ce qui suscite une ample mobilisation transnationale en faveur de changements au Mexique. Cette époque est donc fondamentale ; c'est celle où le référentiel politique global mexicain se transforme réellement en faveur de l'ouverture commerciale selon une orientation néolibérale. L'année 1992 est aussi celle du changement constitutionnel qui marque la fin de la réforme agraire et donc du paradigme *agrariste* de l'État mexicain, au moment où l'ouverture économique connaît une très forte accélération.

Cette institutionnalisation d'un secteur à part a donc aussi beaucoup influencé la tension présente dans la trajectoire mexicaine de la conservation : le changement global de modèle de développement a permis en effet une meilleure acceptation des programmes de conservation en eux-mêmes. Deuxième tendance dans ce sens, la dynamique mexicaine s'est alors intégrée dans un « secteur mondial de la conservation » (Dumoulin et Rodary, 2005) et, contrairement à ce que peut faire croire l'analyse des textes internationaux de cette époque, c'est plutôt un renforcement des activités de conservation en tant que telles que

²⁹ Au Mexique, c'est tout un système de perception qui a dû changer : dans un monde rural de paysans, conscient de l'immensité du pays et de ses ressources, l'idée prégnante est qu'un pays en développement a d'autres priorités que de vouloir conserver ses ressources...

l'on a observé, malgré la domination internationale du paradigme de « conservation intégrée » : les acteurs de ce secteur ont bien comme premier objectif la conservation.

La situation reste tout de même assez ambiguë pour qu'il soit malaisé de définir le paradigme dominant. Les discours ne correspondent pas toujours aux pratiques et l'ordre politique mexicain ne peut se transformer que très lentement. Même si la réforme agraire est terminée et si le monde rural des zones marginales est peu à peu perçu de manière plus patrimoniale que productive, les paysans restent le plus souvent propriétaires des terres et doivent être concernés par les projets de conservation. L'exemple de la forêt Lacandonne exposé dans cet ouvrage (Voir Foyer et Dumoulin), montre que les conflits entre conservationnistes et paysans à propos des ressources naturelles existent bien ; mais, dans ce cas particulier, les méthodes autoritaires continuent à être utilisées à cause du conflit zapatiste. Le paradigme sur les modalités de la conservation ne semble donc pas être le bon critère pour distinguer les périodes. Même si les débats sont vifs, parfois violents, au sein de l'environnementalisme mexicain pour décider du meilleur modèle de conservation, précisons que le pragmatisme a plutôt dominé, en accord d'ailleurs avec l'insistance sur la bonne gestion et l'appui scientifique du secteur international. En 2006, les réserves de biosphère, avec leurs modalités participatives et de développement durable, représentent 38 sur 164 aires de protection fédérale mais en fait la moitié des 22 038 789 ha protégés, alors que les Parcs nationaux représentent à peine 7 % de cette surface³⁰. Les méthodes participatives, les projets de développement durable et les autres tentatives de se rapprocher de l'économie réelle ne sont pas « au cœur du métier » et ne sont utilisés qu'au service de la conservation. La valorisation économique de la biodiversité et des activités de conservation se fait tardivement, timidement, à partir de 2000, avec les droits d'entrée, les essais vite arrêtés de bioprospection, les quelques projets de services environnementaux. Si les stratégies économiques alternatives restent difficiles à mettre en place, travailler avec les paysans propriétaires des terrains est devenu une composante régulière des projets de conservation. D'autres initiatives, par-delà les aires protégées, forment d'ailleurs une mosaïque de projets : aires protégées privées, Unités de gestion communautaire de faune, Corridors biologiques. Parfois même, certaines réserves financent des projets de café organique, ou de gestion communautaire des forêts.

³⁰ Les autres catégories fédérales étant *Monumento Natural*, *Área de Protección de Recursos Naturales*, *Área de Protección de Flora y Fauna*, et *Santuario*, la seule à être très restrictive.

Une telle transformation permet à une politique sectorielle environnementale de se former, mais la priorité est ainsi donnée à la conservation de la nature *stricto sensu* plutôt qu'à d'autres expérimentations mexicaines de conservation, plus originales, moins proches des priorités des bailleurs de fonds, et fondées sur la gestion durable des ressources par les paysans. La gestion forestière durable se développe lentement, mais elle n'est pas à cette époque soutenue par les politiques publiques et s'exerce plutôt à l'extérieur des réserves naturelles. L'ensemble des projets de conservation à l'extérieur des aires protégées esquisse de son côté un autre « modèle mexicain de conservation » basé sur la spécificité de la trajectoire mexicaine (propriété communautaire de la terre, force du monde paysan et indigène mais aussi intellectuel). Ces initiatives se sont construites largement en dehors du secteur de la conservation et ont été relativement peu soutenues institutionnellement, même si la tendance est aujourd'hui à la prise en compte d'une multiplicité de modalités de conservation.

Le découpage de séquences temporelles n'est donc pas évident. Au Mexique, la conservation excluante et autoritaire n'a jamais existé concrètement, malgré l'utilisation de la catégorie de Parc national, qui est bien une catégorie de conservation excluante (en particulier à cause du système de propriété de la terre). Inversement, l'idée de revenir à la « conservation pure et dure » reste toujours présente chez les conservationnistes. On peut se poser la question de savoir si, à partir de 2000, la politique mexicaine n'aurait pas connu une préférence pour les activités de conservation en elles-mêmes.³¹

En termes de politiques publiques, il serait donc possible, au Mexique, de distinguer 5 étapes :

- avant 1917 : absence de mesures spécifiques,
- 1917-1940 : tentative d'institutionnalisation,
- 1940-1972 : mesures isolées,
- 1972-1992 : période de gestation,
- depuis 1992 : institutionnalisation du secteur.

Mais si on considère surtout la construction d'institutions solides et autonomes, les dynamiques au niveau local et leur impact sur l'usage des ressources naturelles, on pourrait considérer que tout commence au milieu des années 1990, après vingt ans d'expérimentations, avec donc une seule séquence.

³¹ Rodary et Castellanet (2003 : 37) reconnaissent que les évolutions vers une conservation intégrée du temps 3 restent encore très incertaines et connaissent des résistances...

Tableau 1 : Les grandes séquences temporelles de la politique de conservation au Mexique³²

Mexique	Périodes	Paradigme	Ressources institutionnelles ^a	Autonomie sectorielle ^a	Impact sur les dynamiques locales ^a
Avant 1917	Temps 1	Pas une tâche de l'État	Inexistantes	Néant	Néant
1917-1940	Temps 2	Parcs nationaux, conservation des forêts au profit des paysans et du peuple tout entier	Croissance	Tentative mais au sein d'une politique forestière d'ensemble	Très peu perceptible
1940-1972		Idem (<i>supra</i>) mais peu intégré au modèle de développement national	Sommeilantes	Abandon. Dispersion entre politiques publiques	Très peu perceptible
1972-1992	Temps 3	Réserves de biosphère, participation et développement rural alternatif	Croissance	Projets pilotes et diversifications des acteurs qui restent dispersés	Premiers signes
1992-2008		Certain retour à la conservation, mais toujours participative	Forte croissance / institutionnalisation	Oui	Impacts croissants

Source : Les auteurs

La notion de paradigme, entendue ici dans le sens de l'étude des politiques publiques, renvoie au cadrage qui inspire l'ensemble des mesures prises dans un domaine par un gouvernement. Les ressources institutionnelles regroupent les financements, les normes, les dispositifs

³² Ce tableau a été construit à partir des études citées sur l'histoire de la conservation au Mexique et synthétise les développements des pages précédentes

administratifs et le personnel. L'autonomie sectorielle signifie qu'un secteur d'intervention de l'État est parvenu à s'imposer comme un domaine disposant de ressources spécifiquement prévues. Les impacts sur les dynamiques locales concernent à la fois l'efficacité des mesures environnementales sur les ressources et les impacts sur les pratiques sociales.

3. Quelle marge d'adaptation nationale à la temporalité mondiale de la conservation ?

Comme cela a été exposé, l'influence internationale a été forte, mais une spécificité mexicaine a toujours existé de manière plus ou moins marquée dans ces politiques de conservation. Il est intéressant d'utiliser aujourd'hui l'analyse temporelle pour savoir comment le Mexique interprète cette même partition écrite dans les arènes internationales. Les spécificités de l'histoire mexicaine de la conservation n'ont-elles pas créé un phénomène de dépendance au sentier, pour cette politique sectorielle ? Quelles marges d'autonomie ont les conservationnistes mexicains pour établir leur agenda ?

3.1. Quelle dépendance au sentier dans les politiques de conservation ?

Au Mexique, la dépendance au sentier doit être pensée de manière plus large que dans une conception limitée à une politique publique sectorielle, si on veut comprendre les phénomènes de résistance, d'appropriation et de traduction des normes internationales.

3.1.1. Une faible dépendance au sentier ?

La dépendance au sentier est à interpréter au sens large dans cette histoire des politiques de conservation, tout simplement parce que, dans ce domaine, la robustesse des institutions formelles et informelles est, comme on l'a vu, récente – même si le premier Parc national a été créé en 1917. C'est pourquoi la dynamique institutionnelle du secteur de la conservation a pu évoluer rapidement pendant les années 1990. Au Mexique, cela signifie qu'avant les années 1980, les conservationnistes convaincus n'ont été que quelques individus, et que les services spécialisés étaient fantomatiques, pratiquement sans financements, dispersés entre les directions de plusieurs ministères. Cela signifie aussi qu'à partir de 1980, une nouvelle génération d'individus est arrivée avec une nouvelle culture politique, de nouveaux réseaux cosmopolites, de nouvelles perceptions des problèmes. Les personnels du département des

Aires protégées de l'État sont le plus souvent recrutés parmi des professionnels qui n'étaient pas fonctionnaires auparavant, ce qui facilite les innovations et un recrutement basé sur les compétences ad hoc. Ceux-ci parviennent en 10 ans (décennie 1990) à transformer totalement la politique de conservation au Mexique, ou plutôt, à créer presque de toutes pièces un secteur d'action publique conséquent, particulièrement dynamique en comparaison des autres politiques publiques mexicaines.

Malgré cela, certains effets de dépendance au sentier peuvent bien sûr être perçus, à travers l'importance précoce de la modalité de conservation des réserves de biosphère de l'UNESCO (dès 1978 grâce au célèbre biologiste G. Halffter) suivant une tradition de respect des droits des paysans, mais prenant par contre peu en compte l'intégration à l'économie³³.

Ce n'est qu'à partir de 1990 que l'on peut réellement identifier un tel effet dans la politique publique de conservation. Il est dû à l'accumulation d'acteurs, de normes formelles et de routines. Cette dépendance s'exprime par le fait que, malgré le relatif désintérêt du gouvernement à partir de 2001, malgré les transformations mouvementées du ministère de l'Environnement, le secteur des aires protégées a très bien résisté en continuant à augmenter son budget et son personnel, ce qui n'est pas le cas des autres politiques du ministère de l'Environnement. Un second aspect de cette dépendance au sentier est visible dans le fait que le paradigme des politiques de conservation a été assez peu transformé, bien que, au niveau international comme au niveau national, les idées de conservation *stricto sensu* aient de nouveau prévalu avec le nouveau millénaire. On a vu que la nouvelle génération se compose de « conservationnistes », pour lesquels la conservation des ressources naturelles est bien au cœur de leur métier ; mais aussi que les politiques se veulent toujours « participatives » et avec quelques projets productifs alternatifs pour les communautés rurales concernées.

Avant que cette génération n'arrive aux postes de direction (ONG et gouvernement) dans les années 1980, on avait essayé de raccrocher la conservation aux politiques forestières : ce rapprochement a-t-il constitué par la suite une rigidité institutionnelle ?

Les caractéristiques du système, avant son institutionnalisation en 1980, sont les suivants : importance de la problématique forestière autour des villes (M. A. de Quevedo et Parcs nationaux de Cárdenas), et faible tradition d'exploitation forestière industrielle au niveau national. Le premier élément a totalement disparu lorsque la nouvelle génération a

³³ Réserves plus en cohérence avec une tradition *agrarieste*, et avec l'héritage révolutionnaire incarné par l'article 27 de la Constitution à propos de la propriété des terres et des ressources des communautés paysannes.

formulé son objet comme étant la conservation de la biodiversité nationale ; les zones privilégiées ont plutôt été des zones marginales, forêt tropicale tout d'abord, puis zones côtières, déserts, mangroves et massifs coraliens. C'est d'ailleurs le secteur mondialisé de la conservation dans son ensemble qui a totalement changé d'objectifs depuis les premiers Parcs nationaux. Le lien avec les politiques forestières est, quant à lui, un peu plus ambigu. D'une part, la faible tradition de foresterie au Mexique et le fait que les forestiers étaient peu concernés par la conservation, ont en effet favorisé – en creux – l'émergence d'une politique de réserves naturelles qui s'appuyait très peu sur la possibilité de la gestion durable des forêts au sein des réserves. Forestiers et conservationnistes forment bien deux communautés professionnelles distinctes. D'autre part, l'intérêt des pionniers pour la forêt, le fait que certains des parcs et réserves étaient, avant les années 1980, censés être gérés par les services forestiers, ne permettent pas de séparer totalement les deux politiques publiques. La continuité est cependant faible car : (i) la nouvelle génération qui construit le secteur institutionnel pendant les années 1990 n'a pas cet intérêt ; et (ii) leur travail de « design institutionnel » a justement consisté à réattribuer la gestion de l'ensemble des réserves à la seule tutelle du département des Aires naturelles protégées ; (iii) les réserves devant être gérées par le département des Forêts étaient le plus souvent exploitées au même titre que les autres forêts, voire délaissées ; et (iv) surtout, les réserves les plus importantes, appelées dans le jargon conservationniste « les joyaux de la couronne », celles vers lesquelles converge l'attention, et qui ne sont créées qu'à partir de la décennie 1980 (à part Montes Azules), sont des zones sans tradition d'exploitation forestière.

Enfin, la relation que les conservationnistes entretiennent avec les experts et organisations qui s'appliquent aujourd'hui à construire une nouvelle foresterie durable est plus complexe et demanderait de plus larges développements (la divergence a été tardive, au revers de l'institutionnalisation de la politique). Aujourd'hui, la Commission nationale forestière (CONAF) a été nettement renforcée. Depuis 2000, ses moyens ont augmenté et les principes de durabilité sont de plus en plus présents. Certains ONG et programmes internationaux, de leur côté, tentent de construire un secteur institutionnel d'appui à la foresterie qui prenne en compte les principes du développement durable. Les deux secteurs sont pourtant bien distincts, et la dépendance au sentier qui peut être identifiée dans le secteur de la foresterie est donc peu présente pour les politiques de conservation.

3.1.2. Dépendance aux spécificités de l'ordre politique mexicain

Sans former réellement un sentier de politique publique au sens étroit, « l'ordre politique mexicain » dans son ensemble³⁴ constitue un filtre pour empêcher certaines tendances internationales de s'imposer, comme c'est le cas pour la conservation excluante. Cet ordre régit plusieurs niveaux de pratiques qui contraignent les évolutions possibles des politiques de conservation, comme nous allons l'évoquer. Exposons deux aspects importants de ces rigidités.

La dépendance au sentier doit aussi être comprise comme un ajustement vis-à-vis des pressions exercées par les secteurs connexes/concurrents. Les secteurs de politiques publiques qui sont en interaction avec les nouvelles politiques environnementales ont leurs routines, leurs contraintes et institutions, réagissent souvent sur le mode défensif au développement du secteur de la conservation. Les milieux des forestiers ou des agronomes qui ne trouvent pas toujours facilement leur place dans le nouveau contexte, peu valorisant pour les activités productives, constituent un exemple classique. Au Mexique par exemple, l'influence du secteur agraire est très forte, même après que la réforme agraire a été déclarée close en 1992. L'influence des politiques sociales et de leurs rentes, des pratiques sociales ainsi créées, y est également incontournable. Le célèbre soutien financier à la petite production de maïs PROCAMPO, qui a contribué à la déforestation, puis qui a été parfois distribué pour « ne pas » semer de maïs, à l'inverse de sa vocation initiale, est un enjeu très important au sein de chaque réserve.

Les ordres politiques locaux forment un contexte essentiel pour comprendre la réalité – et la diversité – des programmes de conservation dans les réserves et les zones forestières protégées. Les rigidités sont à ce niveau très fortes et même l'État central doit en tenir compte, tant sont grandes les capacités de freinage voire d'enlisement des agendas nationaux et internationaux. Ce temps des ordres politiques locaux n'est pas exclusivement celui des paysans, des récoltes et de l'urgence créée par la pauvreté. La coordination des temps des mandats politiques et des nominations de fonctionnaires est toujours fragile pour des projets qui veulent s'installer au-delà d'un ou deux ans. Mais plus encore, les ordres recouvrent nombre d'arrangements sur le plus long terme entre groupes d'acteurs (organisations paysannes et/ou indigènes, groupes de grands propriétaires et industriels, grandes familles politiques, églises) qui servent de filtres aux programmes de conservation. Ainsi, la Réforme

³⁴ Un ordre politique qui est très spécifique et exceptionnellement continu, avec 70 ans de régimes de parti unique et des traditions politiques bien plus anciennes.

agraire et les modes de colonisation permettent de distinguer clairement les trajectoires historiques des cas présentés dans le chapitre 7 de cet ouvrage, ces cas étant pourtant tous deux situés dans des zones majoritairement indigènes. Les régions de forêt tropicale du sud-est du pays diffèrent nettement des réserves du nord semi-désertiques et très peu habitées : la propriété de la terre, les réseaux clientélistes, la trajectoire politique et les modèles économiques dominants y sont radicalement différents. Les quelques projets de conservation qui parviennent réellement à s'ancrer dans cet ordre local sont le plus souvent portés par des individus qui en font un projet de vie, bien au-delà des mandats politiques ou même des postes professionnels au sein de programmes et d'ONG. De même, installer de nouvelles filières de valorisation économique des ressources naturelles capables de constituer à terme des alternatives viables pour les populations locales demande de nombreuses années, puisqu'il s'agit de remodeler cet ordre local et son articulation avec de nouveaux réseaux.

En ce sens, la spécificité mexicaine reste une contrainte forte, une « résistance » pour les nouvelles politiques de conservation.

3.2. *Quelle marge d'adaptation/innovation mexicaine ?*

3.2.1. Déplacement des innovations mexicaines

S'il est un trait marquant des expériences passées et des pratiques dans ce secteur, c'est bien la proximité des experts mexicains avec un milieu international de la conservation, et l'import et/ou les discussions des modèles d'action directement dans les arènes internationales spécialisées (plutôt plus que dans des arènes nationales où ces problèmes restent très marginaux).

Les Mexicains d'ailleurs, depuis le célèbre M. A. de Quevedo, ont été bien plus que de bons importateurs : ils ont activement contribué aux dynamiques dans les arènes internationales. Au-delà de son pays, M.A. de Quevedo a influencé les politiques forestières en Amérique latine et même aux États-Unis. E. Beltrán, quant à lui, est un personnage important des 30 premières années de l'UICN (président de commission, etc.), enfin Halfpter a beaucoup influencé le concept des réserves MAB. À partir de 1980, l'expérience mexicaine est plus discrète au niveau mondial, car le secteur devient très vaste, mais elle demeure forte dans le continent latino-américain (à partir de 1994), pour le Fonds mexicain pour la conservation de la nature, les réserves privées, etc. Ces expériences montrent que les normes et dispositifs institutionnels de la

conservation de la nature aboutissent en général à l'internationalisation d'une norme nationale³⁵.

L'histoire montre aussi que l'influence des Mexicains était paradoxalement (?) plus forte lorsque la politique mexicaine de conservation n'arrivait pas à s'imposer dans le pays lui-même (1930-1980). Tandis qu'ensuite, au moment de l'institutionnalisation de la politique au Mexique (1990-2000), les innovations d'origine mexicaine restent plus marginales dans des politiques de conservation largement imposées par l'international. Dans le champ précis des réserves naturelles, la spécificité de la propriété de la terre reste un trait mexicain. Mis à part cela, les Mexicains font finalement plus l'effet de bons élèves, appliqués, pragmatiques, plutôt bien formés, capables de créer des arrangements propres, mais leurs modèles généraux d'action restent proches des normes diffusées dans le monde entier.

En revanche, même durant cette période d'institutionnalisation, l'adaptation et la transformation des normes, en dehors de la conservation classique, du « secteur Aires naturelles protégées » sont toujours fortes au Mexique. Les expériences de foresterie communautaire, café organique, réserves communautaires de faune, les réserves naturelles paysannes sont autant de cas où le Mexique sert même de modèle à d'autres expériences internationales. Les échanges existent avec le secteur des réserves naturelles mais le personnel et les canaux de financements restent très largement distincts.

3.2.2. Une cohérence temporelle de fabrication « naturelle »

En fin de compte, le Mexique est donc bien sous l'influence d'un tempo de réformes internationales : premier Parc national en 1917, vague de créations dans les années 1930, augmentation du nombre de réserves dans les années 1970-1980, et institutionnalisation d'une politique forte à partir de 1992. Comme pour nombre de pays du Sud, ce changement ne peut être séparé d'un mouvement plus large de convergence des politiques économiques de type néolibéral, où la création d'institutions environnementales va de pair avec le nouvel impératif d'ouverture commerciale des bailleurs de fonds. Cette influence d'un tempo mondial passe aussi par le partage de mêmes référents intellectuels avec les

³⁵ On peut observer ces imports/exports depuis le cas du dispositif « Parc national », mais on pourrait aussi citer les partenariats publics/privés, les fonds finançant les réserves à partir des intérêts générés par le capital, la notion de SINANP (regroupant l'ensemble des réserves de tous les types du pays), l'idée d'une commission nationale de la biodiversité, etc. Le développement durable est par contre un meta-concept dont la diffusion doit être étudiée par d'autres moyens.

experts internationaux : développement de la biologie de la conservation dans les années 1980. Elle passe aussi par les mêmes engouements pour certains objets : grands mammifères, forêts de pin de climat tempéré (jusqu'en 1970) et forêts tropicales ensuite, puis sites marins, puis zones de déserts... En réalité, et suivant l'idée qu'il existe un « secteur mondial de la conservation » avec la constitution d'un marché du travail qui s'est transnationalisé, comme le montrent les trajectoires professionnelles qui traversent les échelles d'action et les types d'organisations, ONG, État, ONG internationales, Organisations inter-gouvernementales (OIG) (Dumoulin, 2003 ; Dumoulin et Rodary, 2005), secteur au sein duquel les professionnels mexicains sont socialisés, c'est un système très large de représentations, de savoir-faire et d'outils qui synchronisent les activités nationales et internationales, souvent sans nécessité de véritables contraintes³⁶. La mise en cohérence des multiples rythmes institutionnels des ONG et OIG participant aux politiques de conservation de la nature au Mexique est donc réalisée par deux facteurs qui se renforcent l'un l'autre. D'une part, un facteur valable au niveau mondial : l'existence de ce « secteur mondial de la conservation » fait que les initiatives se ressemblent et s'articulent plus facilement, d'autant qu'il y a souvent une répartition implicite des zones d'intervention entre les grands bailleurs de fonds. D'autre part, un facteur plus spécifique au Mexique : l'État central – avec un personnel bien formé – a repris un rôle pivot dans les politiques de conservation depuis 1992, même si ONG et acteurs internationaux sont omniprésents.

Le fait de posséder une politique publique de conservation à travers les réserves naturelles peut bien être considéré comme une imposition d'agenda, même si elle est portée par des acteurs-relais mexicains. En revanche, notons que les modèles de conservation eux-mêmes structurant le découpage des « 3 temps de la conservation » ne peuvent guère être interprétés comme un phénomène d'imposition d'agenda au Mexique : la conservation excluante n'a jamais vraiment existé sur les différents terrains³⁷, la politique de conservation a encore du mal à ne pas se cantonner dans un secteur à part, et la dynamique d'ensemble semble surtout marquée par une institutionnalisation progressive depuis la fin des années 1970.

³⁶ Les techniques partagées jouent aussi sur les initiatives et le type de projets développés : bases de données sur la biodiversité, technologie d'observation par satellite pour l'étude et le suivi des aires protégées, etc.

³⁷ Même si aujourd'hui, la méthode autoritaire est parfois défendue devant l'incapacité de renverser les tendances de destruction des écosystèmes.

Les horizons temporels semblent également s'ajuster entre les deux niveaux au sein du secteur : mêmes contradictions avec les industries déprédatrices et les initiatives économiques ne prenant pas en compte la reproduction des cycles naturels et l'accumulation de la pollution, et surtout mêmes tentatives pour construire des systèmes institutionnels à l'abri du court-termisme. En effet, au Mexique une des tendances les plus fortes depuis 10 ans a été de créer des arrangements public/privé et des fonds générant des intérêts sur le capital, à la fois au niveau national et pour chaque aire protégée, (sur le FMCN, voir Dumoulin, 2007) pour que la continuité des financements soit assurée.

Enfin, rappelons que si les acteurs de la politique de conservation sont parvenus à étendre l'horizon temporel de leurs actions, cette capacité reste très marginale par rapport aux tendances d'exploitation des ressources et donc aux rythmes de transformation des écosystèmes. La perte de la biodiversité et la déforestation (avec en particulier les menaces de changement d'usage des sols et des incendies) conservent des rythmes rapides, mais sont moins fortes dans les aires protégées³⁸.

En guise de conclusion, nous pouvons dire que la dynamique des politiques de conservation au Mexique semble bien connaître l'impulsion croissante d'un rythme international (sur toute la période), mais cette dynamique n'a pas empêché l'existence de séquences spécifiques aux « pays du Sud en développement » (surtout pour la période 1935-1980) et d'un rythme spécifique de la trajectoire politique mexicaine.

Bibliographie

- Amends S. et Amends T. (eds), 1992, *Espacios sin habitantes? Parques nacionales de America del Sur*, Caracas: Editorial Nueva Sociedad, Gland, UICN.
- CONANP, 2004, Informes de logros, IV aniversario. México DF : CONAP/SEMARNAT
- De la Maza E. R., « Una historia de las áreas naturales protegidas en México », *Gaceta Ecológica*, 51, pp. 15-34

³⁸ Dans 5 des 6 aires protégées avec décret fédéral, la déforestation serait moins forte. CONANP, 2004. Les spécialistes de la Commission nationale de la biodiversité (CONABIO), reconnaissent la difficulté de présenter des chiffres sur l'évolution nationale. On estime la déforestation (incluant conversion de végétation originale en végétation secondaire) à 800 000 ha par an entre 1970 et 1990, puis cette moyenne annuelle aurait presque diminué de moitié... Forêts tropicales et mangroves semblent les plus rapidement menacées. Incendies et changements climatiques seront un défi essentiel.

- Dumoulin Kervran D., 2003, Les politiques de la conservation de la nature confrontées aux politiques du renouveau indien. Une étude transnationale depuis le Mexique, Thèse de Doctorat, Sciences-Po Paris.
- Dumoulin D., Rodary E., 2005, « Les ONG et le secteur mondialisé de la conservation » in Aubertin C. (dir.), *Représenter la nature. ONG et biodiversité*, Paris : Presse de l'IRD, pp. 59-98.
- Dumoulin Kervran D., 2007, « Las políticas de las ANP (Areas Naturales Protegidas) como laboratorio para los esquemas público-privado. Una interpretación a partir del Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza », in Van Vliet G. et Fontaine G. (dir.), *Viajes en los terruños de la gobernabilidad en las políticas ambientales en América Latina*, Quito: FLACSO-Ecuador, pp. 57-78
- Gonzalo H., 1994, « Conservación de la biodiversidad y areas protegidas en los países tropicales », *Ciencias*, 36 (10-12), pp. 4-13
- Mc Neely J. A., Harrison J., Dingwall P. (eds.), 1994, *Protecting Nature. Regional Reviews of Protected Areas*, Gland-Cambridge, UICN.
- Rodary E. et Castellanet C., 2003, « Introduction : les trois temps de la conservation », in Rodary E. et Castellanet C., Rossi G., *Conservation et développement : l'impossible intégration ?* Paris: GRET-Karthala, pp. 5-36
- Sarukhan J. (ed.), 2006, *Capital natural y Bienestar Social*, México DF: CONABIO.
- SEMARNAP, 1995, *Programa Areas protegidas 1995-2000*, México DF.
- SEMARNAP, 2000, *Balance del Programa Nacional de Areas Naturales Protegidas, 1995-2000*, México DF.
- Simonian L., 1999, *La defensa de la Tierra del Jaguar. Una historia de la conservación en México*, México DF: CONABIO/INE.
- Vargas M. F., 1984, *Parques Nacionales de México y reservas equivalentes*, México DF: Instituto de investigación Económica/UNAM.