



HAL
open science

LES AIRES NATURELLES PROTÉGÉES : DE L'HUMANITÉ AUX POPULATIONS LOCALES UN BIEN COMPOSITE A LA RECHERCHE DE SON PUBLIC

David Dumoulin Kervran

► To cite this version:

David Dumoulin Kervran. LES AIRES NATURELLES PROTÉGÉES : DE L'HUMANITÉ AUX POPULATIONS LOCALES UN BIEN COMPOSITE A LA RECHERCHE DE SON PUBLIC. François CONSTANTIN. Les biens Publics mondiaux. Un mythe légitimateur pour l'action collective?, L'Harmattan, p. 269-306 2002. <halshs-01542095>

HAL Id: halshs-01542095

<https://shs.hal.science/halshs-01542095v1>

Submitted on 19 Jun 2017

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.



HAL Authorization

Publié/ Pour citer :

- David Dumoulin Kervran « Les aires protégées, de l'Humanité aux populations locales. Un bien composite à la recherche de son public », dans François Constantin (dir.) *Les biens Publics mondiaux. Un mythe légitimateur pour l'action collective?*, Paris, l'Harmattan, 2002, p. 269-306

- (pagination ci-dessous modifiée pour faciliter la lecture)

Résumé :

Mots-clé : Aires Naturelles Protégées ; Biens Publics Mondiaux ; Conflits sociaux ; Echelle ; Patrimoine ; Cadre analytique

Key-words : Protected Areas ; Global Public Goods ; Social Conflicts ; Scale; Heritage ; Analytical framework

Chapitre 11

LES AIRES NATURELLES PROTÉGÉES : DE L'HUMANITÉ AUX POPULATIONS LOCALES UN BIEN COMPOSITE A LA RECHERCHE DE SON PUBLIC

David DUMOULIN

Les réserves naturelles sont restées longtemps très peu connues du grand public dans les pays du Sud, mais aussi dans les pays du Nord. Seuls s'y intéressaient une poignée d'experts certains touristes, et les populations locales à qui on imposait une normativité nouvelle. Aujourd'hui, grâce à la démultiplication des fonds appliqués à ces politiques à la croissance du secteur, et à ses efforts de communication, ainsi qu'à une demande sociale de plus en plus ardente mais diffuse pour les espaces naturels préservés, l'ampleur du phénomène commence à changer de *nature*.

Les réserves naturelles, s'éloignent de leur ancienne réalité virtuelle de simples « parcs de papier »¹, et se transforment en un programme important des organisations internationales, des États et des ONG. Elles constituent donc un nouveau dispositif de gestion territoriale présent dans tous les pays du monde, générant une multiplicité de nouvelles problématiques à caractère politique². Notre problème est de voir si la forte internationalisation des politiques

¹ Il s'agit d'une expression consacrée dans le milieu concerné, pour faire référence à ces parcs naturels qui n'avaient – et n'ont encore parfois – pour seule réalité que la publication d'un décret, sans aucune mesure d'application.

² La gestion de réserves par des ONG nationales ou transnationales ne risque-t-elle pas de mener à la privatisation du gouvernement de certaines zones ? Entre experts internationaux, fonctionnaires nationaux et villageois de la zone, n'assiste-t-on pas à une vaste lutte pour la redéfinition des droits de propriété et d'usage des ressources naturelles, et au-delà pour repenser ce qu'est cette « nature » que l'on vise à protéger ?, etc.

de conservation de la nature et de leurs référentiels, peut être mieux pensée à travers la problématique des « biens publics mondiaux » (Kaul, Grunberg, Stern, 1999)³.

Cette notion de bien public mondial (BPM) n'est pas nouvelle mais connaît aujourd'hui une nouvelle fortune dans deux champs. Le premier est celui d'une expertise économique qui tente d'agréger dans de nouveaux algorithmes les données économiques et de proposer des outils pour la gouvernance au niveau le plus « macro » national ou international. Le deuxième est une démarche plus politique de hauts fonctionnaires des organisations internationales (en particulier PNUD et Banque mondiale), qui tente de pallier les biais individualistes et anti-étatistes des modèles politiques dominants. Si celle-ci reste formulée dans le langage de la macro-économie, elle suggère une remise en question du vieux problème de l'ordre mondial et de ses instances de gouvernance. La réflexion économique, à travers « l'économie publique » puis « l'économie environnementale » a déjà amplement travaillé sur le concept de bien public et ses applications (1992)⁴. Il est donc plus pertinent d'insister sur les difficultés plus proprement politiques et institutionnelles qu'implique le transfert au niveau mondial de cette notion de bien public, sans pouvoir cependant insister ici sur des études de cas et comparer des trajectoires nationales, qui permettraient un test plus solide de la notion de BPM.

Les réserves naturelles en tant que parcs de récréation semblent être l'exemple même d'un « bien public » remplissant les deux critères de non rivalité d'usage et de non exclusion d'accès. Leur simple existence est présentée par les conservationnistes comme une victoire pour l'humanité. D'autre part, la conservation de la nature a été l'objet - en particulier depuis la fin des années 1980 - d'une promotion internationale à grand renfort de référents globalistes, « la planète terre » ou bien « l'humanité ». Comme les réserves naturelles sont (trop) souvent considérées comme le principal instrument des politiques de conservation de la nature, il pourrait donc sembler qu'elles sont un bon candidat à l'enrôlement sous la bannière des BPM.

Cependant, dès que l'on regarde de manière un peu plus précise l'objectif dans lequel ces réserves naturelles, dites Aires naturelles protégées⁵ ont été créées, l'évidence s'effiloche. On ne peut éluder le fait que les justifications sont multiples, qu'elles se sont progressivement agrégées de manière désordonnée au fil des décennies. A chacun de ces registres de justification correspond un type de valeur reconnue à « la nature », ou plutôt une définition particulière de l'objet « nature ». Il va de soi que ce foisonnement d'objets et de valeurs jette le trouble sur toute association des réserves naturelles au nouvel éventail des BPM.

Outre le problème central posé par la localisation inhérente à la conservation « in-situ »⁶ et le flou provoqué par la dissémination des référentiels globalistes, la question n'est pas seulement de savoir de quel « bien » mais aussi de quel « public » on parle. En effet on voudrait

³ On s'appuie ici sur une recherche de terrain menée principalement en Amérique latine et dans les organisations internationales et transnationales du secteur.

⁴ Voir le texte de Jean Coussy dans ce volume. Sur cette relation entre l'économie publique et l'économie environnementale on peut renvoyer aux travaux d'Olivier Godard (1992).

⁵ ANP est le terme générique utilisé aujourd'hui dans le secteur concerné pour regrouper toutes les catégories de zones circonscrites et dont la finalité est la conservation in-situ des milieux naturels, parcs naturels inclus, ainsi que les « réserves de biosphères » de l'UNESCO.

⁶ La conservation « ex-situ » (jardins botaniques, banques de gènes, etc.) s'insère dans une dynamique politique totalement différente qui pourrait plus facilement s'adapter au cadre d'analyse des BPM, même si les tendances actuelles semblent plutôt s'orienter vers une privatisation.

également insister sur la relation entre le lancement de la notion de BPM avec un phénomène plus général de redéfinition des communautés politiques (non seulement au niveau global, mais aussi régional, national, local).

La première partie insistera donc sur l'historique de cette construction des ANP comme instrument du bien commun, en prenant soin de souligner comment le flou des référentiels globaux et leur usage concurrentiel font éclater la grille d'analyse. La seconde partie se penchera sur les institutions qui ont en charge la gestion des ANP pour suggérer qu'il s'est bien créé un secteur global, mais dans lequel la dimension classique interétatique est dépassée par l'intervention d'acteurs aux statuts multiples.

On verra que si les biens fournis par les ANP ne correspondent en général pas à la définition des BPM, cette approche peut en revanche fournir quelques éclaircissements à l'analyste dans un domaine comme celui des ANP où la rhétorique est si présente.

AIRES PROTÉGÉES ET DÉSORDRE CONCEPTUEL

Les acteurs qui travaillent dans le secteur des ANP commencent à s'approprier la notion de BPM ou utilisent des justifications aux connotations globalistes⁷ lorsqu'ils parlent de leur activité. En fait, les acteurs aux différents niveaux utilisent des notions (patrimoine naturel, capital naturel) dont les nuances sont plus ou moins conscientes chez les locuteurs, alors que celle de bien public reste en général l'apanage des économistes. La notion même de "réserve", est utilisée par les différents acteurs suivant des sens nettement divergents⁸. Les ANP peuvent être créées avec de multiples motivations, qui correspondent à de multiples valorisations de la nature. L'hétérogénéité de ces motivations rend très complexe l'approche des ANP dans leur ensemble en termes de biens publics. Il faut reconnaître en revanche que cette approche, en obligeant à penser les spécificités de chaque bien fourni par les ANP, peut aussi beaucoup aider à leur gestion et se répand de plus en plus dans le secteur.

Actuellement, les fonctions que l'on attribue aux ANP sont multiples. Seragaldin (1999, 244-247) par exemple distingue valeur d'extraction (tous les biens qui peuvent être consommés sur place ou commercialisés), valeur non extractive (tourisme et services environnementaux), valeur esthétique et valeur de non-usage (cette fameuse valeur d'existence : je veux juste savoir que cela existe quelque part). De manière plus détaillée encore, Price (1990) présente un tableau qui croise la multiplicité des biens qui peuvent être considérés comme offerts par la forêt, avec les différentes catégories de bien (privé, public impur et purement public)⁹. L'ampleur de sa liste la rend très proche du cas des ANP. Il mentionne ainsi la diversité des écosystèmes, le fourrage, la chasse, la diversité génétique, la limitation de la pollution, les paysages, la récréation, la qualité de l'eau, la quantité de l'eau, le poisson, la « *wilderness* » et enfin le bois lui-même. L'intérêt de sa démonstration tient à ce qu'il montre comment tous ces biens sont de nature différente, et comment les mêmes biens

⁷ On utilise ce terme de « globaliste » pour désigner un discours sur l'interdépendance mondiale et la nécessité d'une intervention à ce niveau, et un locuteur qui parle depuis ce point de vue et s'établit porte parole des intérêts de l'humanité toute entière.

⁸ La plupart des cultures indigènes ou rurales en général possèdent bien ce type de concept, mais avec l'idée d'exploiter la ressource dans le futur, et pas du tout l'idée d'exclure totalement ces ressources de l'usage.

⁹ Pour un passage en revue des différentes fonctions et valeurs données aux forêts tropicales, voir M. C. Smouts (2001, 28-37 et 130-131).

peuvent avoir des valeurs différentes suivant la population concernée. Par exemple, la diversité des écosystèmes possède une valeur d'option pour un usage futur et/ou une valeur d'existence, alors que la récréation peut constituer un bien privé (dans le cas d'une infrastructure comme une station de ski, etc.) ou un bien public impur (dans le cas d'aires de pique-nique à peine aménagées). La qualité de l'eau est un bien privé pour une utilisation industrielle, un bien public impur pour la récréation, et un bien public pur s'il ne s'agit que de la perception.

Afin de clarifier la multiplicité des valeurs attachées aux ANP, nous montrons comment s'est construit le discours globaliste sur ces zones, par agrégation progressive des valeurs dont a été investi l'objet des politiques de conservation de la nature. Tout d'abord, il faut rappeler l'importance de ces réserves dans la lutte contre les maux publics (afin de préserver les cycles écologiques globaux de l'eau et de l'air). Pendant un siècle (1870-1970), on a privilégié les valeurs esthétique et de non-extraction suivant le modèle du Parc national. Aujourd'hui, on insiste aussi sur la préservation de la rareté, et la notion de « Patrimoine naturel de l'Humanité » est très prégnante. Il faut cependant également prendre en compte la valeur d'usage des milieux naturels concernés, c'est alors la notion de « capital naturel » qui s'impose, tandis que certains auteurs voudraient réutiliser la notion de « *common pool resources* » au niveau international.

La lutte contre les maux publics

Il est curieux de constater que les plus anciennes justifications des politiques de conservation sont également celles qui semblent aujourd'hui les plus efficaces avec le changement d'échelle vers le niveau mondial, et rentrent bien dans le cadre de l'analyse par les BPM. Encore faut-il préciser que cette notion de BPM semble avoir beaucoup plus de réalité si on l'apprécie « en creux », en tant que lutte contre la menace d'un « mal public ». On retrouve ainsi au niveau national, comme noyau dur de l'action des Etats, la lutte contre l'insécurité des personnes et des biens, contre la maladie. Au niveau international, les thèmes les plus avancés sur l'agenda, comme la paix, la lutte contre le terrorisme et le trafic de drogue, la lutte contre les épidémies appartiennent bien aussi à ce domaine de lutte contre ce qui est défini comme des maux publics mondiaux¹⁰.

L'antique trilogie des justifications des politiques de protection de la nature est en effet bien basée sur cette lutte contre des maux liés à l'urbanisation et l'intensification de l'usage des ressources naturelles. Premièrement, les historiens font remonter les mesures politiques de lutte contre la déforestation aux origines mêmes de la civilisation occidentale et de l'urbanisation¹¹. Suivant le flux et reflux du processus de centralisation politique et suivant les besoins de bois, on constate que les périodes les plus aiguës de déforestation sont souvent accompagnées jusqu'à nos jours par l'édiction de législations protectrices¹². Deuxièmement, la

¹⁰ Voir dans ce volume les contributions de Sylvia Chiffolleau et de Jacques Le Cacheux.

¹¹ Puisqu'il arrive que l'on remonte jusqu'à Sumer ; voir par exemple les premiers chapitres de R. Harrison (1992), ainsi que R. Grove (1995).

¹² Principalement pour le bois de chauffe et de construction associée la croissance urbaine, et celle du bois de construction navale.

préoccupation de lutter contre la dégradation des sols agricoles et les inondations va souvent de pair avec la lutte contre la déforestation et la pression du développement des terres cultivées. Enfin, les politiques de protection des ressources naturelles ont également une troisième racine millénaire dans les réserves de chasse seigneuriales dont les origines remontent bien avant le début de l'ère chrétienne, avant de se poursuivre avec une grande continuité en Europe (célèbres par la geste héroïque d'un Robin des Bois, les mesures de Saint Louis, ou de Roi Soleil¹³). Ce dernier motif des politiques de protection est important car il rejoint un des principaux motifs des politiques modernes des Parcs nationaux. Les réserves de chasse se sont développées à partir de la fin du XIX^{ème} siècle en Afrique sous l'égide des puissances coloniales lorsque celles-ci commencèrent à percevoir le phénomène d'extinction des espèces à l'échelle planétaire¹⁴. Le contrôle du gibier, puis des « espèces rares », tant dans sa dimension ancestrale que pour l'expérience coloniale africaine représente de manière emblématique la possibilité d'utiliser la justification du bien commun pour mieux assoir un ordre politique au service d'une petite élite qui se réserve les plaisirs de la chasse contre les intérêts des populations locales.

Les référentiels globalistes de la nouvelle vague conservationniste à partir des années 1970 semblent également ancrée dans cette vision de lutte contre les maux publics, même si le changement d'échelle vers le niveau mondial n'a pas retenu les mêmes problèmes. En effet, c'est avant tout par le truchement de la lutte contre la déforestation que la politique d'ANP participe à la lutte contre la perturbation des grands cycles écologiques à l'échelle planétaire: lutte contre l'effet de serre, le réchauffement de la planète et les catastrophes naturelles ou encore contre les pollutions transfrontalières. Malgré la diversité des effets réels selon les pays et le manque de solidité des régimes internationaux dans ces domaines, il faut reconnaître que ces thèmes ont lancés la mobilisation mondiale pour la protection de l'environnement. La politique des ANP dans sa dimension mondiale s'est donc inscrite, par l'intermédiaire de la conservation de la couverture forestière, dans un domaine reconnu des BPM: les cycles de l'eau et de l'air au niveau planétaire.

Notons que cette légitimation de la politique de création des ANP, en tant que « bien public mondial intermédiaire » repose sur des analyses de cause à effets encore controversées au niveau planétaire et que ces maux ont en général une dimension plus nationale et régionale, voir seulement locale. D'autres objectifs de la politique des ANP ont plus directement une influence au niveau international, mais la relation à la catégorie des BPM en tant que telle est alors beaucoup moins évidente.

¹³ Ainsi que les « breuils » des seigneurs médiévaux, ou la *silva forestis* des rois carolingiens ; cf. R. Larrère, O. Nougarede (2000, 21).

¹⁴ Pour une étude générale sur la relation entre chasse, protection de la faune et pouvoir politique tout au long de l'histoire, et particulièrement sur cette filiation entre Parcs nationaux et les réserves de chasse en Afrique, voir la pénétrante étude historique de J. MacKenzie, (1988).

Le Parc national, une gestion étatisée pour des loisirs réservés

L'idée de créer des parcs pour la diversion des populations prises dans le mouvement accéléré d'industrialisation et d'urbanisation a dominé au niveau mondial un siècle de politiques de conservation entre 1872-1970, et reste encore puissante aujourd'hui. L'apparition du concept de parc national lance donc la période moderne des ANP, mais, malgré l'importance de l'argumentaire du « bien commun », il s'avère bien périlleux d'y trouver une raison pour ranger ces parcs dans les BPM.

Si l'on se penche sur les livres et articles qui traitent de la politique d'ANP (Nash, 1970 ; Kempf, 1993 ; Stevens, 1997 ; Colchester, 1994), on retrouve à l'envie l'évocation de la même référence fondatrice: la création de Yellowstone en 1872 (dans le Wyoming) premier parc national aux États-Unis qui marque réellement un précédent au niveau mondial. Ce nouveau parc inaugure en effet trois piliers de toute la politique mondiale des aires protégées: 1) le mythe de la *wilderness* qui fait croire en la virginité d'espaces naturels que l'homme n'aurait jamais modifiés, et l'incompatibilité des parcs nationaux avec la présence permanente et l'usage humain (le premier justifiant bien sûr les seconds)¹⁵, 2) l'idée que ces parcs doivent être institués pour le plaisir des visiteurs qui viennent d'ailleurs (le « tourisme » des urbains appelé à une si magistrale expansion)¹⁶, 3) leur gestion doit faire partie des fonctions de l'appareil étatique et les parcs sont déclarés « à perpétuité » et donc n'ont rien à voir avec l'idée précédente de simple « réserve ». En plus de la référence aux loisirs, le terme de « parc » est important car il souligne l'idée d'aires protégées qui forment des îles au milieu de régions soumises à une exploitation sans limite. L'adjectif « national » n'a rien d'anodin non plus car il suggère à la fois que cette politique de conservation fait partie des attributions du nouveau modèle politique stato-national qui commence alors à se mondialiser, accompagnant l'industrialisation, et que sa jouissance est sensée être offerte à l'ensemble de la nation sans distinction comme « bien public ».

Cet argumentaire domine donc toute la diffusion du dispositif Parc national dans le monde entier mais il est cependant basé sur un bien improbable double présupposé: l'ensemble de la population peut se payer le voyage et la visite dans ces parcs, mais aussi l'ensemble de la population goûte à cet effort d'une promenade dans une nature/paysage.

Initialement porté par la colonisation européenne, puis importée sous l'influence anglo-saxonne, cette vision des réserves naturelles va s'étendre au monde entier, et chacune de ces caractéristiques génère de violents conflits.¹⁷ Si on se contente d'évaluer l'objectif de récréation, il faudrait nettement différencier les parcs naturels américains qui ont connu un engouement national dès la fin du siècle dernier (Nash, 1982) des parcs européens développés plus tardivement (P. Point, 1998 ; P. Duran, 1998) et des parcs créés dans les pays du sud dont la population nationale ne profite guère (McNeely, Harrison, Dingwall, 1994). Depuis les origines en Afrique il y a un siècle, jusqu'à la vague contemporaine de l'écotourisme, la

¹⁵ La nature sauvage est un lieu « où l'homme lui-même est un visiteur qui ne reste pas ». *Wilderness Act* voté en 1964 par le Congrès des États-Unis

¹⁶ Le caractère totalement extérieur de cette vision de la nature est essentielle. Elle s'enracine dans les débuts très précoces du tourisme champêtre chez les élites américaines, dans la diffusion d'une vision « pittoresque » de la nature transformée en « paysage ».

¹⁷ Pour l'expérience africaine, voir Compagnon, Constantin, 2001 ainsi que Rodary, 1998 et 2001.

dimension élitiste du « tourisme vert international » est une constante, accentuée encore durant les dernières décennies, par le choix de zones encore plus reculées, avec les critères proprement écologiques à présent utilisés. Depuis son origine, le parc national est donc bien un « bien de club », dont les limitations d'accès se sont encore accentuées si on passe au niveau mondial. De plus en plus d'ailleurs, les acteurs du secteur ANP visent d'autres référents pour justifier des bénéfices de leur activité à l'ensemble de l'humanité.

Le Patrimoine naturel ou la préservation de la rareté pour l'Humanité

Après cette création ambiguë de parcs pour la nation, et parallèlement à l'identification dans les années 70 des « maux publics mondiaux » dus à la dégradation de l'environnement, on attribue aux ANP encore une nouvelle fonction: protéger la diversité naturelle en péril. Ce dernier argument a une filiation partielle avec l'antique justification des réserves de chasse pour une élite, mais le contexte a radicalement changé. Principalement, le choix des ANP s'opère à partir de cette époque sur des critères scientifiques: il s'agit avant tout de protéger des espèces rares et le problème de l'érosion de la diversité biologique est perçu et étudié dans sa dimension mondiale. La rareté n'a pas le même sens lorsqu'il s'agit d'un site, d'une espèce ou d'un type d'écosystème, mais il existe plutôt un continuum dont l'unicité absolue n'est qu'un pôle.

La lutte contre la disparition des espèces est un objectif central dans les premiers réseaux transnationaux conservacionnistes (Boardman, 1981), puis dans la mise en place d'une politique mondiale de conservation de la nature in-situ. Cet objectif s'est cependant transformé, depuis les espèces menacées (surtout la grande faune) jusqu'aux années 1970, en passant par la préservation de l'ensemble de l'habitat de ces espèces, pour déboucher de manière plus large encore à la biodiversité à partir de 1990.

On évoquera ensuite la relation qu'entretient cet objectif avec la valeur d'usage, ainsi que sa difficile trajectoire dans les arènes internationales, mais on voudrait insister ici sur la nouvelle justification qu'utilisent les acteurs conservacionnistes pour préserver cette diversité en péril: le « Patrimoine naturel de l'Humanité », ces objets « *qui ont une valeur exceptionnelle du point de vue de la science, la conservation ou de la beauté naturelle* »¹⁸

L'activité de conservation de la nature est encore poursuivie avec de multiples objectifs, mais cette notion permet aujourd'hui un consensus mou¹⁹ entre une multitude d'acteurs: « nous devons conserver car ces ressources sont notre patrimoine... » (rien n'est dit ni sur le pour qui, ni par qui, ni pour quoi faire). De plus en plus cette notion de patrimoine renvoie à une nouvelle communauté: l'humanité actuelle toute entière mais aussi les générations futures, et a un nouveau contenu : la diversité.

A l'origine, et sans pouvoir rentrer dans les détails, la notion de patrimoine, depuis sa reformulation révolutionnaire française (Léniaud, 1993), bifurque à partir de sa première acception exclusivement familiale et financière pour devenir un objet qui entre dans le domaine public et qui est manipulé par les classes dirigeantes et l'État afin de fonder une communauté politique nationale. Depuis, on doit reconnaître que tout travail sur le patrimoine

¹⁸ Convention relative à la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel, art. 2, UNESCO 1972.

¹⁹ Comme le reconnaît également Marie-Claude Smouts (2001, 314 et 316) à partir de ses recherches sur les forêts tropicales.

est profondément lié à un travail identitaire sur la mémoire, sur les liens qui unissent une communauté politique (Bourdin, 1984 ; Choay, 1992 ; Audrerie, 1997).

En effet, la notion de patrimoine mondial qui pullule au sein de l'espace public souligne la recherche d'une fondation identitaire nouvelle à l'échelle de l'humanité, recherche qui possède déjà une longue histoire dont un des maillons clé est bien sur le cosmopolitisme de Kant. Cette recherche a cependant connu un nouvel élan avec les perceptions de la fragilité de la « planète bleue », la terre-êtré vivant de l'hypothèse « Gaïa ». L'existence éventuelle d'un patrimoine commun signifierait donc l'unification de la mémoire de l'humanité et des formes de vie, et permettrait de proposer aux générations actuelles et aux prochaines un « pack global » ou les exemples les plus représentatifs de l'ensemble de la diversité culturelle et naturelle seraient disponibles.

La notion de « générations futures » et l'utilisation ambiguë qui en est faite pour justifier la conservation, à l'égal de celle de « patrimoine », ne pourra être abordée ici (Gautier, Valluy, 1998). Mais cet horizon lointain donne un sens particulier à la gestion de ce bien. Non seulement l'existence d'une « communauté mondiale » est déclarée de manière performative, mais cette vision oriente aussi la gestion de ce patrimoine vers la transmission sur le temps long beaucoup plus que vers son exploitation. Le BPM proposé est la valeur d'existence de cette diversité naturelle, bien plus qu'un bien de consommation directe²⁰. Mais pour qui cette abstraction est-elle une valeur ? Les experts qui l'ont créée ne peuvent guère la faire partager à l'humanité toute entière dont ils se réclament pourtant. Ils perçoivent les identités suivant le modèle des poupées russes englobées dans le « patrimoine mondial », et cette abstraction est donc peu opératoire pour gérer les conflits qui opposent les conservationnistes et les populations locales.

Capital naturel, exploitation des ressources et populations locales

La valeur d'extraction des milieux naturels contenus dans les ANP reste également très présente dans la gestion des politiques de conservation in-situ. Non seulement, la biodiversité est de plus en plus mise sur le marché mondial et le patrimoine géré comme une source de revenus financiers, mais les populations locales de ces zones font usage des ressources alors même que les ANP ne peuvent avoir d'effet réel sans leur participation aux tâches de la conservation.

Les usages extractifs dans les politiques de conservation caractérisent avant tout les procédures de conservation ex-situ, ainsi que les mesures de conservation du germoplasme dans les terrains agricoles à l'extérieur des ANP. Aujourd'hui cependant, la politique des ANP n'est plus que partiellement celle de la « préservation » (une nature vierge et intouchable) et de plus en plus celle de la « conservation » (les usages soutenables des ressources naturelles sont acceptés)²¹. Toute l'histoire des ANP est liée à la négociation conflictuelle avec des acteurs dont l'intérêt réside dans l'exploitation des ressources concernées. Les gestionnaires d'ANP acceptent donc aujourd'hui de plus en plus d'articuler activités de conservation et

²⁰ « Une gestion en bon père de famille » disent O. Godard, B. Hubert et G. Humbert (1992). Pour une analyse juridique sur le type de droit de propriété inclus dans l'expression, voir aussi G. Humbert et J.-C. Lefevre (1992).

²¹ Le secteur de la conservation doit s'adapter. Après la conférence de Stockholm 1972, il présente en 1980 la Stratégie mondiale pour la Conservation contenant déjà les principes du Développement durable officialisés à la conférence de Rio 92.

activités extractivistes, ces dernières pouvant être destinées à l'exportation (la bioprospection des firmes pharmaceutiques ou le latex de Chico Mendes) ou à l'auto-consommation locale.

Les réserves naturelles ressemblent parfois à un simple « capital », et même à un capital privé. Cela peut signifier que sa propriété est réellement privée, comme c'est le cas avec la tendance à acheter des terres pour la conservation jusqu'à présent, il n'y avait pas d'espace avant les propriétaire, particulier ou entité morale comme les ONG, en fait un usage conservacionniste « pour le bénéfice de l'humanité ». Cela peut aussi renvoyer au fait qu'au-delà du droit de propriété, l'exploitation de la réserve est livrée à l'acteur qui possède la technologie suffisante pour en connaître les ressources et pour les exploiter. L'apparition de la problématique de la biopiraterie, avec les ressources scientifiques et technologiques qu'elle nécessite, semble parfois illustrer cette tendance « sauvage ». Le bien public mondial peut alors finalement changer de statut (privatisation) si le résultat de ces recherches est par la suite patenté et mis sur le marché, modifié, quoique issu de la biodiversité d'une ANP.

Il est intéressant de noter que les conflits s'aiguisent lorsque le patrimoine est perçu dans sa dimension économique. Par exemple des groupes se mobilisant à travers la création/réactivation de l'identité ethnique, non seulement tentent de récupérer des sites bâtis ou naturels afin de pouvoir réaliser leurs rituels, mais disputent la gestion et les gains du tourisme aux administrations nationales qui avait été chargées de ces lieux sous le couvert de l'application de la catégorie de « patrimoine national »²². Des conflits aigus se déroulent donc pour l'exploitation d'un « capital », même si le discours sur le patrimoine vient bien sûr exprimer les intérêts sur le plan politique²³. Avec l'utilisation de ce terme est charriée toute la problématique de gestion « soutenable » des ressources concernées, avec le calcul de « capacité de charge » des écosystèmes et des « taux de rénovation des ressources ». Ce faisant, le patrimoine qui tendait à une certaine sacralisation, bascule alors vers une idéologie de l'exploitation et du plus grand gain possible. Cette évaluation des stades tolérables d'utilisation soutenable est en général construite de manière hâtive et partielle pour des biens qui possèdent des valeurs multiples et qui sont particulièrement fragiles. La notion de capital est souvent utilisée de manière floue, mais en fait, elle fait référence également à la possibilité de diviser ce patrimoine et de le vendre ou l'exploiter individuellement (bien privé), suivant un schéma néo-libéral et economiciste qui avance sans discontinuer dans ce domaine du patrimoine.

Il est obligatoire de prendre en compte également les fonctions que remplissent les biens pour les populations locales. Populations de chasseurs-cueilleurs et même populations rurales acculturées utilisent d'une manière extrêmement variée les forêts, la faune et la flore qui les entourent. Comme les problèmes des conflits d'intérêts sont en général centrés sur la priorisation des actions à mener plus que sur la légitimité intrinsèque de chacune, on a parfois

²² Dans le monde entier des dynamiques similaires se déroulent, sans qu'il soit possible de réduire ces conflits à une dimension utilitariste classique, comme l'a montré par exemple le cas de la lutte radicale de l'ethnie Uwa's contre la compagnie pétrolière OXY en Colombie.

²³ Cet usage est également suivi par le secteur de la culture où l'on parle beaucoup de capital culturel des communautés ou des Etats.

l'impression que le conflit emblématique des ANP est celui qui fait s'affronter les défenseurs des valeurs d'extraction et de réserve (et dans une moindre mesure les services environnementaux) pour les populations locales, à des valeurs d'existence, esthétiques et de services environnementaux pour les populations urbaines vivant loin des ANP.

Ces conflits autour des valeurs d'usage expriment des luttes sur les droits de propriété, sur le maintien des terres communautaires de populations locales, ainsi que sur la communauté politique légitime: il faut aussi y voir tous les risques de privatisation qui pèsent sur les ANP.

***Common Pool Resources* et la diversité des intérêts**

Les principales fonctions des réserves, comme celle de préserver la biodiversité ou les forêts, sont donc particulièrement ancrées dans des dynamiques politiques et confrontées à la rareté relative ou absolue. C'est pourquoi elles peuvent être mieux saisies à travers les caractéristiques données aux *common-pool resources* (exclusion impossible mais rivalité de l'usage) qu'à celles qu'on attribue aux biens publics. En fait l'objectif de cette grille d'analyse est surtout de ramener la problématique au niveau local, même si on peut essayer de prendre en compte le facteur national constitutionnel (V. Ostrom, 1999) ou même d'appliquer le concept au niveau international pour mettre en valeur certaines faiblesses de l'approche par les biens publics mondiaux (Young, 1995 ; Smouts, 2000). Des auteurs commencent à montrer la fécondité des CPR pour faire le lien entre niveaux d'analyse, dans les accords institutionnels nécessaires à une gestion durable des forêts.

Martin Price (1990) insiste sur la multiplicité des biens produits par des forêts suivant les groupes sociaux concernés, ainsi que sur l'évolution des préférences de ces groupes. Il montre comment les systèmes institutionnels de gestion des ressources naturelles s'adaptent à la croissance des chaînes d'interdépendance sociale et des communautés politiques (Gibson, Mc Kean, E. Ostrom, 2000). En effet, les forêts étudiées passent d'un statut de bien commun au niveau local à un statut de bien national avec le désenclavement de la région et la prise en compte de son importance écologique, puis à un statut partiellement international avec les nouvelles analyses de l'écologie globale et la prise en compte de nouvelles menaces.

Barkin et Shambaugh (1996, 1999) réinterprètent les analyses en terme de BPM en s'attachant plus aux rapports de pouvoir et à la rareté qui touche en fait ces biens (même pour les maux publics comme la pollution) et en prenant en compte l'évolution des intérêts et les horizons temporels des différents acteurs, ainsi que leurs allégeances à différentes communautés politiques.

L'approche par les *common pool resources* semble donc pouvoir permettre des analyses intéressantes au sujet des ANP, mais en déplaçant le référent « globaliste » contenu dans la notion de BPM : on accepte la rareté et le fait que le supposé intérêt de la « communauté mondiale » doit composer avec d'autres intérêts pour une bonne gestion des ressources naturelles.

Après avoir passé en revue les différentes fonctions que remplissent les ANP, il est donc clair que l'analyse des BPM ne concerne qu'une partie de celles-ci : valeur d'existence, valeur d'option pour une exploitation ou une avancée scientifique future, et participation des

forêts aux cycles écologiques globaux. La rareté tend par contre à suggérer une gestion en termes de patrimoine mondial et la localisation implique des biens publics régionaux ou locaux. Plus encore, les valeurs d'usage des ressources naturelles et les luttes politiques autour des droits d'appropriation empêchent de s'arrêter à des référentiels globalistes et consensuels, qui subsistent cependant à cause du besoin de légitimation d'un nouveau secteur global des ANP.

LA GESTION DES AIRES NATURELLES PROTÉGÉES : UN SYSTÈME COMPLEXE D'ACTEURS ENTRE LOCAL ET GLOBAL

On a vu que les ANP sont investies de multiples fonctions, qui renvoient à de multiples manières de donner une valeur à la nature et que les référentiels globaux ont investi les discours depuis les années 1970. Dans ce contexte, la notion de BPM, même en lui reconnaissant un sens extensif (bien public impur), convient mal à la situation réelle des ANP.

Les paragraphes qui suivent voudraient rappeler que malgré la faiblesse des régimes internationaux qui concernent la conservation de la nature, il existe bien aujourd'hui un puissant secteur transnational et international qui a pris en charge cette gestion en collaboration avec les Etats. Malgré les résiliences « impériales » dans le fonctionnement de ce secteur, il semble bien que de nouveaux modes de gestion des conflits se créent au sujet de la désignation et de la gestion de possibles BPM.

Des régimes internationaux faibles, mais ouverts

Il ne peut guère être mis en doute que les régimes internationaux en tant que tels, centrés sur la conservation de la nature, n'ont guère d'efficacité réelle et ne se sont pas structurés autour de la notion de BPM. La politique des ANP est concernée principalement par deux conventions internationales, la Convention sur la diversité biologique (CDB) pour la biodiversité dans son ensemble adoptée en 1992, et CITES²⁴ pour les espèces menacées adoptée dès 1973.

Pour ce qui est de la CDB signée il y a dix ans, les avancées proprement législatives sont faibles au niveau national et le Sénat des Etats-unis ne l'a pas signée. Il semble même que les intérêts des Etats et le respect de leur souveraineté, en plus de la dualité « pays développés-pays en développement », éclipsent l'intérêt d'une « communauté mondiale » (Aubertin, Vivien, 1998 ; Heywood, Watson, 1995). Malgré l'insistance placée sur la conservation in-situ et celle des écosystèmes, la signature de la convention a surtout contribué à réguler une « nouvelle nature » sous forme d'un stock génétique. Les Conférences des Parties qui ont suivi n'ont guère pu infléchir cette tendance à la marchandisation et à la réaffirmation des intérêts nationaux, même si elles ont été le lieu d'une réflexion sur l'articulation possible des types de communautés politiques (en particulier la réflexion sur les droits intellectuels des communautés traditionnelles avec l'article 8j à partir de 1996).

²⁴ Voir l'article de Compagnon dans ce volume, ainsi que F. Constantin (2000). Malgré les discussions du Panel, les forêts ne font pas l'objet d'une convention, et la convention RAMSAR sur les zones humides ne concerne que marginalement les ANP.

Cette convention a bien sûr suscité énormément de désillusions, alors que les intérêts économiques en jeu se faisaient de plus en plus présents, et que le droit international de l'environnement apparaissait comme un outil des puissants²⁵. Notre expérience de terrain en Amérique latine nous fait penser cependant que l'utilisation du « droit souple » et les processus d'apprentissage communs ne sont pas négligeables même s'ils ne remplacent pas un droit contraignant. Dans la plupart des pays, certains domaines de la CDB ont beaucoup avancé : connaissance des ressources biologiques existantes, diffusion dans les milieux professionnels et le grand public de la problématique des principes juridiques et des principales menaces, stratégies nationales et locales de conservation in-situ, formation de personnel et création de nouvelles institutions. La maigreur des résultats concrets en termes de lutte contre la dégradation des milieux naturels s'explique plutôt par la persistance antinomique de problèmes structureaux comme la croissance démographique des campagnes, la pauvreté et les impératifs de l'environnement économique actuel.

La notion de Patrimoine naturel de l'Humanité (PNH), d'origine gréco-latine, ne connaît une mise en forme juridique qu'au XXème siècle dans un contexte de guerre froide. Parallèlement aux tentatives de convention sur les océans²⁶, sans qu'il y ait plus de relation que le partage d'un esprit d'époque, l'UNESCO fait signer à partir de 1972 à un nombre croissant d'États (155 États et 690 sites classés en septembre 2001) une « *Convention pour la protection du patrimoine mondial naturel et culturel* », régime autour duquel se renforce cette idée qu'il existe un patrimoine de la communauté humaine qui, « *par ses caractéristiques exceptionnelles (...), ne concerne pas seulement un État spécifique, mais l'ensemble de l'humanité* » (le *World Heritage* actuel²⁷). Outre l'existence juridique dans la convention sur les océans et celle du Patrimoine mondial, et l'utilisation par la FAO à propos du droit des paysans qui a été finalement abandonnée, la notion de PNH est invoquée et contestée dans de multiples arènes sans pouvoir parvenir à une existence juridique, qu'il s'agisse de la CDB (qui ne retient que l'expression « préoccupation commune de l'humanité » dans son préambule), de la CITES, du Congrès de l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN), de la convention sur les zones humides (RAMSAR), des réunions de la Convention sur le changement climatique et de la centaine de conventions internationales sur l'environnement. Cette perception d'un patrimoine mondial naturel (et culturel) tend même à devenir le langage officiel des organisations internationales comme la Banque mondiale²⁸, et plus seulement celui d'acteurs internationaux périphériques comme l'UNESCO ou des grandes ONG transnationales. La Convention sur le Patrimoine mondial doit son succès relatif à son fonctionnement basé avant tout sur le rôle des États et qui correspond à un label comportant peu de contraintes mais de fortes retombées en termes touristiques.

²⁵ En plus de l'attitude américaine vis-à-vis du protocole de Kyoto, on voudrait ici souligner l'impeccable démonstration de E. Desombre (2000), sur la construction des régimes environnementaux à partir de la législation nationale des États-unis.

²⁶ Autour des nouveaux questionnements sur la possibilité d'une exploitation économique et belliqueuse de l'espace puis des océans, la Convention sur les Océans est signée officiellement en 1982 après presque dix ans de négociation et donne pour la première fois une valeur juridique et diplomatique au terme de patrimoine de l'humanité, mais cette conception n'a pas réussi à percer.

²⁷ Voir le site internet du *World Heritage Center* : www.unesco.org/whc, ainsi que les commentaires de Poulot (1992), Pressouyre (1993), Audrerie, Souchier, Vilar (1997), Unesco (1997).

²⁸ Pour le moins une politique symbolique. Voir par exemple son site web : www.worldbank.org, pour la liste des projets, ou les publications World Bank-Unesco 1999, 2000.

En ce qui concerne plus généralement le système mondial des ANP, on ne peut s'empêcher de s'interroger sur la réalité d'un « patrimoine naturel mondial (PNH) » et même « national » qui ne semble exister actuellement que pour quelques réseaux d'experts et de touristes internationaux. Les résultats de cette recherche d'experts, sous forme d'inventaires, de cartes ou d'instruments d'action, etc... participent fortement à la diffusion de l'imaginaire globaliste. Il faut noter cependant que de nombreux systèmes d'inventaires et de zones prioritaires restent en concurrence, et chaque pays a plus ou moins réussi à créer sa propre priorisation, différente de la représentativité établie par les ONG transnationales (parmi les plus connues : « *Global 200* » du WWF et les « *Hot spots* » de *Conservation International*, ainsi que les inventaires établis par le WRI, *World Resources Institute*)²⁹. Les lieux de comptabilité de la biodiversité forment aujourd'hui de nouvelles arènes d'affrontement entre scientifiques nationaux, mais aussi autour d'une nouvelle économie de la puissance au niveau mondial : la biodiversité est considérée comme une des richesses du XXIème siècle et elle est principalement présente dans les pays du sud.

Il semble cependant que les conflits les plus intéressants interviennent au niveau national et local. Il ne faut d'ailleurs pas oublier que cette notion ne fait référence *in-fine* qu'à des objets ou des espaces locaux et que son application réelle ne peut être faite qu'à ce niveau. A une époque où la tendance est à la régionalisation et la résurgence des communautés locales, l'Etat qui s'est allié avec les organisations transnationales de la conservation a du mal à représenter la communauté légitime du nouveau « patrimoine naturel ».

De la gestion impériale des ANP à la gestion globale

La politique d'ANP a connu jusqu'en 1950 une époque durant laquelle l'exportation du dispositif PN a suivi les canaux et les méthodes de la colonisation européenne, et la préservation des milieux naturels et de espèces s'est faite en général au détriment des populations locales (délocalisations, interdiction de pratiques traditionnelles, exécution pour « braconnage », etc.). Cependant, il faudrait différencier la situation de chaque continent et prendre en compte le moment où les réseaux conservationnistes se sont intéressés à certains pays, ainsi que le type de régime politique qui a joué l'interface entre ces politiques et les revendications des populations locales. Dans ce sens, l'expérience latino-américaine, plus tardive et longtemps velléitaire, n'est pas celle de l'Afrique qui a été particulièrement violente. Les nouveaux pays indépendants d'Afrique et d'Asie ont d'ailleurs repris le dispositif PN à leur compte, puis les catégories d'ANP qui fonctionnent avec la présence des populations locales, type « Réserves de Biosphère » du programme *Man and Biosphere* de l'UNESCO sont devenues dominantes dans certains pays comme le Mexique.

Les années 1980 voient dans la continuité des années 60 et 70 une forte croissance des ONG qui se professionnalisent et naissent aussi beaucoup dans les pays du sud, en particulier avec le rôle fédérateur de l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN) depuis sa création en 1945, et du WorldWide Fund for Nature (WWF). Durant la seconde moitié des années 80, des programmes de coopération bilatérale (avec en particulier le nord

²⁹ Pour une analyse détaillée des luttes d'expertise et surtout sur les avancées techniques permettant la réalisation progressive d'inventaires forestiers au niveau mondial, comme un nouvel instrument de la gouvernance globale, on renverra à Marie Claude Smouts (2001) en particulier le chapitre 2, « Un bien mal identifié ».

de l'Europe puis les Etats-unis et le Japon), des fondations privées (par exemple Ford et MacArthur) et des grandes ONG (WWF, The Nature Conservancy, etc.) déjà présentes sur le marché, commencent à financer dans le monde entier des programmes spécifiquement dirigés vers la conservation de la nature et à y installer des bureaux. Et parallèlement, les capacités nationales (ressources humaines et institutions) commencent à se créer, même dans les pays du sud où des départements étatiques spécialisés pour les ANP existent à présent presque partout. Les thèmes des forêts tropicales et du réchauffement climatique soutiennent la formation de nouveaux canaux de financement et d'expertise dirigés vers la conservation, et des institutions comme la Banque mondiale lancent leurs premiers programmes massifs consacrés à la conservation.

Les années 1990 sont celles de la consolidation de ce secteur global³⁰, où les programmes interinstitutionnels se multiplient. Avec la préparation de la conférence de Rio 92, le rôle de ce Fonds mondial pour l'environnement (*General Environmental Facilities GEF*, géré par la Banque mondiale en collaboration avec le PNUD et le PNUE) devient vraiment central dans le financement de cette politique globale d'ANP, en collaboration avec les grandes ONG transnationales. On ne peut s'étendre sur la multiplicité des interactions, financements croisés et alliances qui unissent les principaux acteurs de cette politique globale, comme à travers de l'alliance Banque mondiale – WWF pour les forêts (campagne « *Forests for Life* », etc.), la relation UICN-WWF, USAID-ONG américaines, l'élaboration de la Stratégie mondiale de 1980 et celle de 1991, avec l'expertise du PNUE, du *World Resources Institute* et du *World Conservation Monitoring Center*.

Dans ce vaste revirement vers l'environnement, la politique spécifique des ANP ne représente qu'une modalité parmi d'autres des politiques de conservation in-situ des ressources naturelles, mais elle constitue sans aucun doute l'un des champs qui connaît la plus forte institutionnalisation et une croissance sectorielle exceptionnelle. Depuis, l'appareil institutionnel a continué à se développer tant au niveau global qu'au niveau national, en particulier dans les pays en voie de développement. Entre inventaires et techniques de gestion, la « gouvernance des ressources naturelles » de la planète a beaucoup progressé en 10 ans. En particulier, l'UICN³¹, à travers le travail de ses commissions et de ses congrès mondiaux, est restée une instance centrale pour l'échange de savoirs, la compilation d'information et la formation d'instruments à l'échelle mondiale pour la politique d'ANP. La Commission mondiale des aires protégées estime à 13 millions de km² les ANP de la planète, soit environ 9% de la surface de la terre émergée (zone plus grande que le Canada). Même s'il faut rappeler que beaucoup d'ANP restent des fantasmes et que les ANP restent gravement

³⁰ Elle est globale dans le sens où les préoccupations environnementales prennent réellement comme unité l'ensemble des équilibres de la planète et de ses ressources, et parce que certains des acteurs qui participent à cette politique développent des programmes dans toutes les zones du globe. Les instances de décisions « globales » et ses courroies de transmission vont ensuite jusqu'à l'application locale des programmes. Bien sûr, cette politique est « globale » surtout parce que les acteurs qui la dirigent s'autoproclament « globaux », mais il est très clair également que leur vision globaliste ne s'appuie pas sur une véritable représentation des intérêts et des perceptions des communautés qui constituent l'humanité.

³¹ Avec son statut ambigu, entre OIG et ONG, l'UICN compte en 2000 un réseau mondial de 10.000 scientifiques et ses membres comptent 78 Etats, 112 agences gouvernementales, 735 ONG et 35 affiliés, venant de 139 pays (Rapport d'activité UICN 2000).

menacées en particulier dans les pays du Sud, cette forte croissance institutionnelle ainsi que l'augmentation des fonds disponibles ont réellement changé les données du problème³².

L'appareil en charge de la gestion de la biodiversité a donc été très fortement soutenu lors de sa création par les pays du Nord, et son fonctionnement actuel continue à ressembler à une « perfusion » internationale et transnationale. A court terme, cette dynamique correspond bien à une « imposition de problématique », mais l'idée que les pays du Sud jouent les *free riders* pour profiter gratuitement de ce bien est de moins en moins vraie. Le GEF avait été construit sur l'idée de financer le coût incrémental des politiques environnementales qui correspond aux problèmes de dimension mondiale et plus seulement nationale. Si cette idée s'est diluée dans un financement tous azimuts, le fonctionnement de la Banque mondiale et de la plupart des ONG transnationales correspond en fait assez bien à ce principe, puisque les projets sont de plus en plus co-financés avec des acteurs nationaux (publics ou privés). Ce système complexe d'acteurs qui a fait de gros efforts d'innovation institutionnelle pour pouvoir agir du niveau global jusqu'au local³³, reste très dépendant de la structure économique mondiale, mais beaucoup de ces procédures se rapprochent de celles de la gestion d'un BPM, dans laquelle les Etats participent comme partenaires et régulateurs.

Des réseaux transnationaux à la référence locale

Mais la notion de patrimoine est aussi utilisée par d'autres acteurs, et l'on retrouve alors les quelques espaces de discussion qui s'ouvrent sur ce thème à travers des registres d'action plus proches de l'activisme (Taylor, 1995 ; Peet, Watts, 1996 ; Bryant, Bailey, 1997)³⁴. Ces acteurs en réseaux participent donc de plus en plus aux négociations sur l'articulation entre ressources naturelles et « bien commun » de l'ensemble de la population du globe. Ils ont d'autres intérêts ou plutôt une conception particulière de la réponse à donner au « comment, et par qui ? » conserver ce patrimoine. Par exemple les quelques ONG qui défendent les droits des communautés locales à décider de leur futur utilisent également cette notion de PNH, mais en font l'horizon et non le premier objectif de leur action. Cette construction concurrente du PNH peut se résumer en deux temps : 1) la conservation du patrimoine de l'humanité ne peut se penser en dehors d'autres référents universels qui sont ceux de justice sociale et des droits de l'homme (Voire du droit spécifique des peuples autochtones). Le PNH est inséparable de la conservation du patrimoine culturel de l'humanité: il s'agit alors de « l'idéologie de la double conservation -naturelle et culturelle ». 2) Une justification en terme

³² Il est très difficile d'évaluer l'ampleur totale des fonds orientés vers les ANP à cause de la multiplicité des acteurs qui constituent les secteurs : OIG, ONG, Etats, multiplication des fonds semi-publics, bilatéraux, etc., et de l'enchevêtrement des financements croisés. Pour l'année 2000, l'ensemble du réseau UICN, dont le principal rôle n'est pas de financer, a par exemple dépensé 90 millions de francs suisses (dont moins de 10% spécifiquement pour les ANP), le réseau WWF (mondial et bureaux nationaux) a dépensé en 1999 315 millions \$, dont 60% pour la conservation in-situ, le budget de The Nature Conservancy est de 198 millions \$ en 1984, et 800 millions \$ en 2000 avec plus d'1 million de membres. Pour le GEF 70% des 505,92 millions \$ des projets « Biodiversité » en cours sont dirigés vers le secteur ANP, et dans tous les secteurs, 3 milliards \$ ont été déboursés. Le projet PPG7 en Amazonie devait déboursier 1,6 milliard \$. Au Mexique, la surface protégée est passée de 1,4 à 15,9 millions d'hectares entre 1976 et 2000 et le budget a été plus que multiplié par dix entre 1994 et 2000.

³³ Chartier (1997) est cependant beaucoup moins optimiste sur leur rôle transformateur que Princen et Finger (1994) et Wapner (1996).

³⁴ Voir aussi le rôle des trois grandes ONG qui travaillent en général en dehors de ANP mais influencent les débats mondiaux: GRAIN, RAFI et Greenpeace et, en France SOLAGRAL.

d'efficacité: la conservation du PNH ne peut devenir réalité que si les populations locales qui vivent réellement dans ces zones perçoivent les ressources naturelles comme leur propre patrimoine et comprennent qu'elles ont elles-même intérêt à les préserver pour « leurs générations futures ».

Ce type de posture est bien sûr à interpréter dans une multitude d'autres cadres stratégiques au niveau local, national et international qui conditionnent ce type de critique politique, en passant par les clivages partisans, les luttes basées sur les reconstructions identitaires, les luttes contre l'autoritarisme des Etats centraux et des nouvelles structures de gouvernance globale.

Ces acteurs possèdent une structure plutôt de « *transnational advocacy networks* » (Risse-Kapen, 1995 ; Smith, Chatfield, Pagnuco, 1997, 19-41 ; Keck, Sikkink, 1998), avec des soutiens dans le monde entier, et interagissent constamment avec les gestionnaires des ANP engagés, eux, dans un système qui reste plus vertical. On peut donc retrouver ici une certaine forme de la pression « *par le haut et par le bas* » (Brysk, 1995) sur les agences nationales afin de faire évoluer leurs politiques. Contrairement à l'aspect vertical et presque confidentiel du secteur transnational de la conservation par les ANP, on peut parler ici d'un essai pour créer un espace public de discussion transnationalisé car ces acteurs s'ouvrent à de multiples secteurs: ceux de la conservation, ceux du développement, les organisations indigènes et les organisations paysannes et leurs forums (*Working Group for Indigenous Peoples* de l'ONU, *Global Forum on Biodiversity*, FAO...). Les méthodes de dialogue et de discussion se généralisent et le langage n'est pas seulement technique mais politique. On voit ici certains transferts entre savoir local et savoir global, ainsi qu'entre disciplines ; le « patrimoine de l'humanité » ne se limite alors pas à une imposition globaliste. Le « secteur global » des ANP a été forcé à s'ouvrir à d'autres préoccupations, à dialoguer avec d'autres acteurs.

Les communautés locales : le retour

Jusqu'aux années 1980, la politique des ANP a été menée contre les populations locales, avec son cortège de délocalisations et de conflits violents, alors même que les zones les mieux conservées le sont « en creux » pour leur accès difficile, et que leurs populations ont en fait beaucoup participé à cette conservation. Mais le club des conservationnistes a longtemps pensé qu'il était le seul à produire le bien « conservation de la nature » puisqu'il en avait lui-même créé la demande. Aujourd'hui, on questionne de plus en plus la « pyramide patrimoniale » qui articulait hiérarchiquement patrimoine mondial, patrimoine national et patrimoine des communautés locales.

Les communautés locales ont été, durant les années 90, de plus en plus acceptées comme des « partenaires pour la conservation » et leur rôle de plus en plus valorisé, puisque l'efficacité recommande de commencer par une appropriation au niveau local, pour espérer des effets « globaux » de la conservation. Au delà de la rhétorique participative et des proclamations sur la « conservation par le bas » qui appartiennent aujourd'hui au discours

officiel mais ont du mal à se transformer en projets réussis³⁵, la place qui est « octroyée » à ces acteurs locaux reste en fait faible. Pour que les communautés locales soutiennent la conservation, on utilise les pots de vins ponctuels pour la signature des actes du parc (la « consultation des populations locales »), des postes de travail, une aide à la légalisation des droits de propriété, des programmes de développement, jusqu'à de multiples formes de « participation » depuis le minimum jusqu'à une coopération durant tout le processus. Les populations locales n'appartiennent donc plus au non-dit des politiques d'ANP, et on reconnaît de plus en plus les contraintes spécifiques qui pèsent sur elles, en terme de limitations sur l'usage des ressources naturelles, de barrières au développement productif dont elles sont cependant totalement dépendantes.

Avec le développement de l'approche coût-avantage et la reconnaissance du rôle essentiel des populations locales dans le succès de la politique, on assiste donc durant ces dernières années à la légitimation progressive d'une nouvelle idée: même si ces populations bénéficient également du bien public constitué par la conservation, elles fournissent des « services environnementaux » exceptionnels qu'il est juste et efficace de rétribuer.

Les apports des BPM

On voudrait ici souligner, malgré toute la difficulté à rendre opératoire la notion de BPM, quatre domaines où elle peut rendre des services sinon à l'acteur de l'aide internationale, pour le moins à l'analyste.

- La problématique économique à travers laquelle se pose la gestion d'un bien public permet de reposer la question classique de la relation entre acteurs privés et acteurs publics dans le processus de production de biens public mondiaux. Si les processus de patentes sur certains germoplasmes sensibles posent clairement les risques de la privatisation d'un bien public et des modalités d'une gestion comme un simple capital, il faut reconnaître que dans le domaine de la conservation in-situ, les propriétaires privés et les communautés locales doivent être soutenus dans leurs efforts de conservation³⁶.

- En tant que référent globaliste parmi d'autres, les BPM peuvent toujours recouvrir une imposition de problématiques des pays les plus puissants, mais le fait qu'ils obligent l'analyste à observer comment se construit l'offre et la demande du bien « conservation de la nature » peut aussi aider à démasquer cette imposition. Historiquement cela permet bien sûr d'étudier l'exportation d'une nouvelle préoccupation, mais invalide également l'idée que les conservationnistes professionnels sont les seuls producteurs de ce bien, même les principaux.

- L'analyse à travers la notion de BPM pose clairement le problème des externalités négatives de production d'un bien commun, et il est évident que pour les ANP, les externalités négatives concernent les populations locales et les externalités positives plutôt les populations urbaines lointaines. Cette analyse souligne donc la nécessité de deux arrangements politiques: un problème de représentation politique des intérêts des minorités face à ceux des majorités

³⁵ A travers le prisme de critères purement de conservation et des horizons temporels encore courts. Les tenants de la conservation par les communautés locales insistent beaucoup sur les résultats à long terme et la nécessité de modifier les structures politiques actuelles pour que le programme qu'ils défendent puisse avoir des résultats.

³⁶ Ce thème des servitudes écologiques dépasse largement la politique bien connue d'une ONG transnationale comme TNC qui achète des terres dans les pays du tiers monde. La conservation in-situ dépasse largement le contexte des ANP et les acteurs du secteur de la conservation développent donc cet axe.

(et de manière plus aiguë la relation paysans/urbains), et un autre de mécanismes de compensation pour des populations rurales souvent marginalisées.

- Enfin, si on a vu que la conservation de la nature pouvait correspondre à de multiples objectifs et que les communautés humaines qui peuvent jouir du bien créé sont loin d'être toujours à l'échelle de l'humanité, l'analyse par les biens publics peut être intéressante. Celle que propose Sandler (1999, 24-25) sur la régionalisation des BPM, en aidant à penser les biens publics par zone géographique (en particulier à l'échelle régionale), permettrait de suivre une évolution qui est en cours par la force des choses : le refus des catégories globales et l'adaptation aux conditions locales. Ainsi, il semble évident qu'il faudrait faciliter des ANP dépendant de toutes les communautés politiques existantes: au niveau global, régional, national, local, communautaire³⁷. Une connaissance plus fine des externalités négatives et positives des ANP irait donc dans la même direction que les efforts actuels du secteur de la conservation: accepter et soutenir une multiplicité de formes de protection au-delà des classiques catégories mondiales de l'UICN.

³⁷ D'ailleurs les fonds GEF devaient à l'origine être gérés de la sorte, les pays payant les frais des politiques de protection de la nature à l'échelle nationale, et le fonds mondial ne se chargeant que des coûts supplémentaires permettant de financer les biens publics mondiaux, suivant un principe de subsidiarité généralisé.

CONCLUSION

Le regain d'intérêt pour la notion de biens publics mondiaux, avec une volonté d'étendre le concept très largement jusqu'à englober la notion d'équité (Kaul, Grunberg, Stern, 1999), peut parfois paraître bien insuffisant pour penser la complexité des articulations sociales depuis le niveau micro jusqu'au niveau macro. De plus, il faut reconnaître que tout le processus politique de construction de nouveaux biens publics mondiaux n'est guère analysé sur le temps long³⁸ (Malkin, Wildavsky, 1991).

La notion de BPM apparaît donc peu opératoire pour guider les mesures concrètes d'une « gouvernance mondiale »³⁹ et de l'aide au développement en particulier; sans innovation réelle vis-à-vis de la démarche en termes de droits universels, ou de l'interrogation plus philosophique sur l'émergence possible d'une définition du « bien commun ». On peut y voir une recherche de relégitimation d'instances comme le PNUD ou la Banque mondiale et simplement une manière de répondre à une demande sociale. D'autre part il semble que cette problématique a plus de réalité en termes de lutte contre des « maux mondiaux » de mieux en mieux connus et renforcés par une interdépendance croissante, mais on glisse alors plus vers de vieilles questions de « sécurité », ou de prévention des « risques » globaux⁴⁰. Cette dernière notion a d'ailleurs connu une grande reconnaissance depuis dix ans dans l'espace public, comme dans la réflexion académique (Beck, 2001), en particulier à partir de l'analyse de la « crise environnementale ».

Dans le cas précis des ANP, on a vu que l'application était hasardeuse, mais que la notion pouvait permettre de mieux penser certaines modalités de gestion: à la fois en distinguant les différents biens fournis et leur public. C'est principalement par ce biais de prévention des risques (influence sur les cycles écologiques planétaires), ainsi que par une valeur d'existence de plus en plus reconnue à la diversité naturelle, que la problématique des BPM peut faire sens. Mais on a vu que la politique des ANP recouvre en fait une multitude d'objets, renvoie à des définitions variées de ce qu'est « la nature », et que la production de ce bien « conservation in-situ de la nature » concerne des acteurs très variés dont les préférences doivent être conçues de manière dynamique. Il s'agit donc de systèmes d'acteurs très complexes, dont l'articulation dépasse la définition d'éventuels régimes interétatiques. Ainsi, un secteur « global » des ANP maintenant bien constitué doit composer avec des réseaux transnationaux d'activisme qui tentent de déssectorialiser la conservation de la nature en défendant la nécessaire articulation avec d'autres biens communs⁴¹, ainsi qu'avec des communautés locales de mieux en mieux organisées.

³⁸ Il est sûr que dans cette situation, il est facile de refuser la limite bien public/bien privé sous prétexte qu'aucun bien n'est réellement un bien public pur, de réaffirmer qu'il n'existe pas de biens publics en essence, mais seulement des biens publics construits (Malkin, Wildavsky, 1991).

³⁹ A partir des travaux de Rosenau, beaucoup d'auteurs se sont efforcés de trouver des modèles de coordination au niveau global qui ne soient pas seulement une régulation par le marché, par exemple March et Olsen (1995) ou Kooiman (1993).

⁴⁰ Voir dans ce volume les remarques de Wormser sur le rôle de la menace.

⁴¹ Le problème reste cependant toujours un problème de priorisation: il faut souvent choisir entre la production de deux biens publics mondiaux différents. La question est par exemple de savoir si développement et conservation de la nature sont totalement incompatibles.

Si ces systèmes d'acteurs complexes sont loin de fonctionner selon les mécanismes de la démocratie représentative, ce n'est pas seulement à cause du grave problème de représentation de ces acteurs et du pouvoir de grandes puissances économiques mais aussi parce que les modalités légitimes de la délibération politique évoluent⁴². On a vu que les référents globalistes fleurissent dans le secteur des ANP, alors que la plupart des biens fournis par celles-ci souffrent de la rivalité de l'accès et/ou de la rareté. Parmi cette multitude de référents flous à un bien commun, on a vu que celui de « patrimoine » est celui qui correspond finalement le mieux à la rareté radicale, à la conservation d'une diversité d'objets bien localisés, et celui qui intègre le mieux l'idée de générations futures. Cependant, la conservation in-situ n'a de réalité qu'au niveau local, et elle dépend du comportement de ceux qui peuvent créer cette offre de conservation, les communautés locales. Dans le cas où s'instaurerait de réelles modalités de cogestion et de rémunération, il faudrait également instaurer de réels « dialogues de savoirs » sur le bon usage de la nature et des procédures efficaces obligeant ces populations à remplir leurs devoirs en retour. Ce qui n'est gère aisé non plus dans les conditions actuelles. A travers ces nouvelles dynamiques politiques locales et globales, que l'approche par les BPM peut masquer ou alors souligner si on accepte d'analyser aussi cette articulation entre collectifs politiques et non seulement entre intérêts individuels, c'est bien sûr le problème d'une « justice environnementale » mondiale (Leff, 2001) qui est posé.

RÉFÉRENCES

- AUBERTIN C., VIVIEN F.-D., 1998, *Les enjeux de la Biodiversité*, Paris, Economica.
- AUDRERIE D., 1997, *La notion et la protection du Patrimoine*, Paris, PUF.
- AUDRERIE D., SOUCHIER R., VILAR L., 1998, *Le patrimoine mondial*, Paris, PUF.
- BARKIN S., SHAMBAUGH G.E., 1996, « Common-Pool Ressources and International Environmental Politics », *Environmental Politics*, 5 (3), automne, 429-447.
- BARKIN S., SHAMBAUGH G.E., 1999, *Anarchy and the environment*, New York, State University of New York Press.
- BECK U., 2001, *La société du risque*, Paris, Alto, Aubier
- BOARDMAN R., 1981, *International Organisation and the Conservation of Nature*.
Bloomington, Indiana University Press.
- BOURDIN A., 1984, *Le patrimoine réinventé*, Paris, PUF.
- BRYANT L., BAILEY S., 1997, *Third world ecology*, Londres, Routledge.
- BRYSK A., 1995, « Hearts and Minds: bringing symbolic politics back in », *Polity*, 27, été, 559-585.
- CHARTIER D., 1997, « Les ONG d'environnement oublient l'écologie politique », *Ecologie Politique*, 20, printemps, 15-30.
- CHOAY F., 1992, *L'allégorie du patrimoine*, Paris, Seuil.

⁴² Malgré son idéalisme, ce point de l'analyse de Wapner (1997) est important, et rejoint d'ailleurs les analyses de ceux qui se focalisent sur les luttes environnementales locales.

- COLCHESTER M., 1994, *Salvaging nature*, Genève, UNRISD, discussion paper , janv.
- COMPAGNON D., CONSTANTIN F. (dir.), 2000, *Administrer l'environnement en Afrique. Gestion communautaire, conservation et développement durable*, Paris/Nairobi, Karthala/IFRA.
- CONSTANTIN F., 2000, « L'humanité, l'éléphant et le paysan: bien commun et pouvoir local », *Critique Internationale*, N°9, octobre, 117-130.
- DESOMBRE E., 2000, *Domestic Sources of International Environmental Policy. Industry, Environmentalists, and U.S. Power*, Cambridge, The MIT Press.
- DURAN P., 1998, "Les parcs et les difficultés de la négociation institutionnalisée", in B. Barraqué, J. Theys (dir.), *Les politiques d'environnement*, Paris, Ed. Recherches, 257-280.
- GAUTIER C., VALLUY J., 1998, « Générations futures et intérêt général. Eléments de réflexion à partir du débat général sur le « développement durable », *Politix*, 42, 2^{ème} Trim., 7-36.
- GODARD O., 1992, « La science économique face à l'environnement : résilience d'une discipline », in M. Jollivet (dir.) « *Sciences de la nature, sciences de la société. Les passeurs de frontières* ». Paris, CNRS.
- GODARD O., HUBERT B., HUMBERT G., 1992, « Gestion, aménagement, développement : mobiles pour la recherche et catégories d'analyse », in M. Jollivet (dir.), op.cit., 321-335.
- GROVE R., 1995, *Green Imperialism. Colonial Expansion, Tropical Island Edens and the Origins of Environmentalism, 1660-1860*, Cambridge, Cambridge University Press.
- HEYWOOD V.H., WATSON R.T., 1995, *Global Biodiversity Assesment*, Cambridge, UNEP/ Cambridge University Press.
- HUMBERT G., LEFEUVRE J.-C., 1992 « A chacun son patrimoine ou patrimoine commun », in M. Jollivet (dir.), op.cit., 287-296.
- HARRISSON R., 1992, *Forêts, essai sur l'imaginaire occidental*, Paris, Flammarion.
- JOLLIVET M. (dir.), 1992, *Sciences de la nature, sciences de la société. Les passeurs de frontières*, Paris, CNRS.
- KAUL I., GRUNBERG I., STERN M.A. , (eds.), 1999, *Global Public Goods. International Coopération in the 21st Century*, New York/Oxford, UNDP/Oxford University Press.
- KECK M., SIKKINK K., 1998, *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca, Cornell University Press.
- KEMPF E., 1993, *The Law of the Mother*, Gland, UICN.
- KOOIMAN J., 1995, *Global Governance*, Londres, Sage.
- LARRÈRE R., NOUGARÈDE O., 2000, *Des hommes et des Forêts*, Paris, Gallimard.
- LEFF E. (coord.), 2001, *Justicia ambiental: construccion y defensa de los nuevos derechos ambientales , culturales y colectivos en América latina.*, Mexico, PNUMA.
- LÉNIAUD J.-M., 1993, *L'utopie française, essai sur le patrimoine*, Paris, Mengès.
- MAC KENZIE J., 1988, *The Empire of Nature. Hunting, Conservation and British Imperialism*, Manchester, Manchester University Press.
- MAC NELLY J.A., HARRISSON J., DINGWALL P. (eds.), 1994, *Protecting Nature. Regional Reviews of Protected Areas*, Gland - Cambridge, UICN.
- MALKIN J., WILDAVSKI A., 1991, « Why the traditional distinction between public and private goods should be abandoned », *Journal of Theoretical Politics*, 3 (4), octobre.
- MARCH J., OLSEN P.J., 1993, *Democratic Governance*, New York, Free Press.

- NASH R., 1982, *Wilderness and the American Mind*, New Haven, Yale University Press.
- NASH R., 1993, 1970, "The American Creation of National Parks", *American Quarterly* 22 (3).
- OSTROM V., 1999, « A forgotten tradition: the constitutional level of analysis », in M.D. McGinnis (ed.), *Polycentric Governance and Development, Readings from the Workshop in Political Theory and Policy Analysis*", The University of Michigan Press.
- PEET R., WATTS M., 1996, *Liberation Ecologies : Environment, Development and Social Movements*, Londres, Routledge.
- POINT P., 1998, « Les parcs nationaux français face à leurs usagers et leurs habitants », in B. Barraqué, J. Theys (dir.), *Les politiques d'environnement*, Paris, Ed. Recherches, 235-256.
- POULOT D., 1992, « Le patrimoine universel: modèle culturel français », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 39-1, janv.-mars.
- PRESSOUYRE L., 1993, *La convention du patrimoine mondial, 20 ans après*, Paris, Unesco.
- PRICE M., 1990, « Temperate Mountain Forests: common-pool resources with changing multiple outputs for changing communities », *Natural Resources Journal*, vol. 30, 685-707.
- PRICE M., GIBSON C.C., MAC KEAN M.A., OSTROM E., 2000, *People and Forests : Communities, Institutions and Governance*, Cambridge, The MIT Press.
- PRINCEN Th., FINGER M., 1994, *Environmental NGO's in World Politics, Linking the Local and the Global*, Londres, Routledge.
- RISSE-KAPPEN Th. (ed.), 1995, *Bringing Transnational Relations back in*, Cambridge, Cambridge University Press.
- RODARY E., 1998, « De la conservation participative à la promotion de l'économie libérale », *Politique Africaine*, n°72, déc. 113-129.
- RODARY E., 2001, *Les espaces naturels : l'aménagement par la participation ? Mise en réseau et territorialisation des politiques de conservation de la faune en Zambie et au Zimbabwe*, Thèse (Géographie), Université d'Orléans/CREPAO Pau.
- SANDLER, T., 1999, « Intergenerational Public Goods : Strategies, Efficiency and Institutions », in Kaul, Grunberg, Stern, *Global public goods. International cooperation in XXth century*, Oxford, Oxford University Press, 20-50.
- SERAGALDIN I., 1999, "Cultural Heritage as a Public Good : Economic Analysis Applied to Historic Cities" in I. Kaul, I. Grunberg, M.A. Stern (eds.), op. cit., 240-263
- SMITH J., CHATFIELD Ch., PAGNUCO R., 1997, *Transnational Social Movements and Global Politics : Solidarity beyond the State*, New York, Syracuse University Press.
- SMOUTS M.-C., 2001, *Forêts tropicales, jungle internationale*. Paris, Presses de Sciences Po.
- SMOUTS M.-C. (dir.), 2000, Dossier "Politiques de la biosphère », *Critique Internationale* N°9, oct.
- STEVENS S., 1997, *Conservation through Cultural Survival*, Washington, Island Press.
- TAYLOR B.R., 1995, *Ecological Resistances Movements. The Global Emergence of Radical and Popular Environmentalism*, New York, SUNY Press.
- UNESCO, 1997, *Orientations devant guider la mise en œuvre de la convention du patrimoine mondial culturel et naturel*, Paris, Unesco.
- WAPNER P., 1996, *Environmental Activism and World Civic Politics*", New York, State Univ. of New York Press,.

World Bank-UNESCO, 1999, *Culture in sustainable development*, Washington, World Bank.
World Bank-UNESCO, 2000, *Culture counts*, Washington, World Bank.
YOUNG O.R., 1995, « The problem of scale in human/ environmental relationships », in
R.O. Keohane, E. Ostrom, *Local Commons, Global Interdependence*, Londres, Sage.