

CHAPITRE 3 - LA CONSERVATION DE LA NATURE : ORIGINES ET CONTROVERSES

Raphaël Billé et Lucien Chabason
in Pierre Jacquet et al., Regards sur la Terre 2008

Presses de Sciences Po | « [Annuels](#) »

2007 | pages 113 à 130

ISBN 9782724610437

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/regards-sur-la-terre-2008-l-annuel-du-developpemen---page-113.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour Presses de Sciences Po.

© Presses de Sciences Po. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Nombreuses et vives, les controverses au cœur des débats sur la protection de la nature trouvent leurs racines aux origines mêmes du mouvement environnemental. Né au milieu du XIX^e siècle, celui-ci a d'abord porté des objectifs esthétiques, moraux et politiques avant de devenir plus scientifique. Ceci explique les polémiques, encore irrésolues aujourd'hui, notamment entre la vision « écolo-centrée » et « agro-centrée » de la conservation.

Concepts, histoire et débats - Chapitre 3



La conservation de la nature : origines et controverses

par Raphaël Billé *, Lucien Chabason **

* Coordinateur du programme *Biodiversité et Ressources naturelles*, Iddri.

** Conseiller de la direction à l'Iddri, président du Plan bleu et ancien directeur du Plan d'action pour la Méditerranée.

La gestion de l'environnement est un sujet inépuisable de controverses, dont l'intensité est illustrée de manière caricaturale par la parution régulière de pamphlets anti-environnementaux ou éconégationnistes.

La protection de la nature en est particulièrement emblématique : les connaissances scientifiques la concernant demeurent lacunaires ; la tendance continue à sa dégradation, et même à l'accélération de celle-ci, génère un sentiment de « piétinement » qui peut mener au scepticisme ; les intérêts économiques en jeu sont souvent objectivement divergents ; le lien entre conservation, développement et pauvreté est d'autant plus sensible qu'une bonne partie de la biodiversité se trouve aujourd'hui dans les tropiques ; enfin,

la valeur culturelle, voire sentimentale, qui lui est accordée par différents groupes sociaux est très hétérogène.

La multiplication des conventions et accords internationaux au cours des trente dernières années traduit une certaine prise de conscience et en tout cas une mise sur agenda politique réussie de la protection de la nature, mais les tensions demeurent si fortes que les remises en cause des politiques et acteurs de la conservation sont loin d'être anecdotiques : contestation des *aires protégées*, du financement de la conservation par les bailleurs de fonds internationaux, de l'action des ONG et autres groupes de pression environnementaux, ou même de l'attribution du prix Nobel de la paix à une militante écologiste¹.

L'invention de la conservation

En tant que politique publique formulée de façon explicite, la protection de la nature émerge au milieu du XIX^e siècle ; elle se traduit immédiatement par la création d'espaces protégés de part et d'autre de l'Atlantique. Complété au fil du temps par des législations relatives aux espèces et aux **habitats**, l'établissement d'espaces protégés, depuis cette époque, demeure l'outil principal de la politique de protection de la nature aujourd'hui incluse dans le concept plus général de biodiversité.

• Les approches artistique et *wilderness*

En Europe, la France connaît une première approche de cette question avec la protection juridique d'une « série artistique » de plus de 1 000 hectares dans la forêt de Fontainebleau dès 1861, soit vingt-quatre ans après que les peintres de Barbizon ont obtenu l'interdiction de couper de vieux arbres. Ici apparaît avec force la dimension d'abord culturelle de la protection de la nature en France, liée à la peinture de paysages. Cette dimension reste longtemps dominante y compris lors de l'adoption de la loi du 2 mai 1930 sur la protection des sites, qui associe intérêt paysager et intérêt scientifique – et parfois les combine (cas de la montagne Sainte-Victoire), de même que l'expression « série artistique » avait associé un vocable forestier à un qualificatif culturel. C'est la nature représentée dans la peinture et la littérature qui intéresse alors².

À la même époque, quoique sur des bases différentes, on assiste au début du mouvement pour la création d'**aires protégées** aux États-Unis avec la protection de

L'objectif premier de la conservation n'est donc pas scientifique mais fondamentalement moral, esthétique et politique.

la Yosemite Valley en 1864 par décret présidentiel d'Abraham Lincoln, puis la création en 1872 du premier parc national, celui du Yellowstone, par acte du Congrès. Vient ensuite l'adoption en 1916 de la première loi américaine sur les parcs nationaux. La création de ces parcs fait suite à un mouvement d'idée très puissant, d'ordre spirituel, qu'on retrouve encore aujourd'hui associé au vocable de « *wilderness*³ ». Cette *wilderness* s'est hissée du statut

d'incarnation du mal à celui d'apothéose du bien, passant par tous les états intermédiaires entre ces deux extrêmes : progressivement, malgré des coups d'arrêts et des retours en arrière nombreux, la nature sauvage a perdu son image d'immoralité, menaçante, inutile, véritable représentation biblique du Mal, pour gagner celle d'un jardin d'Eden, d'une source d'énergie rafraîchissante, inspirante, utile, méritant le respect, à la moralité intrinsèque et digne de vénération³.

Dès lors, le mouvement associé à la *wilderness* veut conserver des lieux sauvages où « l'homme blanc » ne doit pas s'établir mais qui sont nécessaires à son ressourcement, un thème présent tant dans les premiers westerns prenant pour cadre les grands espaces que dans la littérature (Thoreau, Harrison). Parallèlement à ce changement de perspective sur la nature sauvage s'opère un renversement analogue dans la façon dont les Indiens sont perçus, passant des « brutes sauvages » du XVII^e siècle aux « bons sauvages » du XIX^e siècle (chez Catlin par exemple). L'objectif premier de la conservation n'est donc pas scientifique mais fondamentalement moral, esthétique et politique. Dès cette époque, la conservation est liée à la question indienne, au remords de certains milieux vis-à-vis de la destruction de ces peuples et de leur mode de vie, et au statut que les tribus indiennes peuvent se voir attribuer. Ce n'est pas par hasard si aujourd'hui encore aux États-Unis le même département ministériel (celui de l'Intérieur) régit les parcs nationaux, les terres fédérales, les réserves indiennes, le patrimoine culturel protégé et les chevaux sauvages.

En Europe, l'aspiration à protéger des espaces supposés vierges, indépendamment des considérations scientifiques, sera aux abords du XX^e siècle le fait des clubs alpins (français, suisse, italien) qui militent pour la protection des grands massifs de montagne. Ainsi, les premières initiatives pour créer des parcs nationaux en France remontent à 1910 et 1920 ; elles sont le fruit d'une alliance entre le Club alpin français et les grands forestiers centralisateurs⁴, par ailleurs très actifs dans les colonies. Le combat contre les grands aménagements hydro-électriques se situe dans cette même optique, en France (Vanoise) mais aussi en Australie.

• L'approche scientifique

Outre ces deux approches – approche artistique de la nature d'un côté, protection de zones de *wilderness* en montagne de l'autre –, divers mouvements d'opinion ou sociaux vont contribuer, avec des objectifs contrastés, à l'établissement d'espaces protégés.

L'approche scientifique^a s'exprime au début du ^{xx}e siècle sous l'influence des sociétés naturalistes et des muséums d'histoire naturelle. Le premier parc national suisse est ainsi créé en Engadine en 1914 sous l'impulsion de la Société helvétique des sciences naturelles avec pour vocation de conserver cette zone à l'état « vierge » sans plus d'intervention humaine.

Une autre approche se développe au ^{xx}e siècle, en particulier dans les colonies des pays européens, qui touche au désir de protection des grands mammifères et des espèces d'oiseaux exceptionnels (rapaces, oiseaux d'eau migrateurs menacés). Il s'agit souvent, en particulier en Afrique mais aussi en URSS et en Europe occidentale (Italie, Espagne), de transformer des réserves de chasse en réserves naturelles et en parcs nationaux ayant pour objectif le sauvetage de mammifères ou d'oiseaux menacés notamment par la chasse. En France, la création des trois parcs nationaux alpins (Vanoise, Écrin, Mercantour) et de certaines réserves est aussi directement liée à la protection et la reconstitution des populations de grands ongulés. Le public qui fréquente les parcs nationaux est avide de rencontrer et d'observer chamois, isards, bouquetins et mouflons. On s'approche des enjeux scientifiques mais en privilégiant certaines espèces « scéniques » parmi d'autres beaucoup plus négligées. La conservation de la biodiversité par une

approche écosystémique (cf. chapitre 1) sera longtemps absente des objectifs de la création des parcs.

Un autre mouvement d'opinion à l'origine des politiques d'*aires protégées* cherche à conserver les caractéristiques de certaines zones, témoignages d'une vie rurale traditionnelle et fortement identitaire du point de vue patrimonial (villages, architectures rurales, modes d'exploitation agricole, configurations spécifiques de paysages agricoles telles que les terrasses de culture). On peut signaler, à cet égard, l'action du Council for the Protection of Rural England. On retrouve dans ce mouvement les parcs nationaux britanniques, le parc national des Cévennes ainsi que certains parcs naturels régionaux en France.

Enfin, on n'oubliera pas les revendications, déjà présentes au tournant du ^{xx}e siècle à travers les clubs alpins, des classes moyennes urbaines de plus en plus nombreuses à pratiquer la randonnée et les activités de plein air au sein d'associations telles que le Club vosgien ou les Excursionnistes marseillais. Celles-ci demandent la protection d'espaces ruraux et naturels périurbains dont elles entretiennent une vision hédoniste⁵ et poussent les pouvoirs publics à protéger des zones de grande ampleur. Cette optique est, à l'origine, l'une des vocations des parcs naturels régionaux créés par la DATAR^c dans le cadre du schéma d'aménagement de la France de 1965. Chaque « métropole d'équilibre » désignée par la DATAR est alors accompagnée par la création d'un parc naturel régional, son « poumon vert » en quelque sorte.

C'est finalement l'approche scientifique qui prend l'ascendant et vient légitimer, rationaliser toutes les autres.

notes

- a Cette notion n'a pas d'équivalent exact en français, mais peut être approchée par celle de « nature sauvage ». Par souci de précision et pour respecter sa dimension culturelle, nous gardons ici le terme anglais.
- b Par « approche scientifique », nous entendons ici une approche de la conservation basée sur des arguments, critères, objectifs et méthodes scientifiques plutôt qu'esthétiques, culturels, cynégétiques, etc. (en anglais, *science-based conservation*).
- c Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, aujourd'hui Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT).

Parmi ces différents mouvements d'idées et d'objectifs à l'origine de la création des **zones naturelles** protégées – auxquels s'ajoutent plus tardivement des objectifs économiques^d –, c'est finalement l'approche scientifique qui prend l'ascendant et vient légitimer, rationaliser toutes les autres. Elle domine la scène de la conservation^e en particulier après la création de l'UICN en 1948 (à l'origine UIPN, Union internationale pour la protection de la nature). L'UICN est chargée par les Nations unies d'offrir un cadre d'expertise internationale de référence. Elle procède très vite à une catégorisation des **aires protégées** qui comporte une hiérarchie implicite depuis les réserves naturelles intégrales strictement protégées et dont la seule utilisation est scientifique (catégorie 1) jusqu'aux zones de gestion durable des ressources naturelles (catégorie 6) (cf. chapitre 4). Ces catégories sont aujourd'hui distinguées en fonction des objectifs de la gestion, et non du degré de rigueur de la protection. On y retrouve, à des degrés divers, les différents objectifs à l'origine de la création de zones protégées : science, protection des écosystèmes, protection de la grande faune, des oiseaux et de la flore menacés, loisirs, paysages.

Les années 1970 et 1980 sont finalement marquées par la multiplication des conventions internationales et autres accords régionaux liés à la protection de la nature. Ainsi s'enchaînent notamment les conventions de Ramsar sur les zones humides (1971), de l'Unesco sur le patrimoine naturel et culturel (1972), de Bonn sur les espèces migratrices (1979), de Berne sur la

protection de la vie sauvage en Europe (1979), ou encore la Convention de Barcelone sur la protection de la Méditerranée (avec son protocole de 1982 sur les aires marines protégées) et celle de Carthagène sur

la protection des Caraïbes (avec son protocole sur la faune sauvage et les aires spécialement protégées). Toutes consacrent la notion d'aire protégée dans le droit international, et le mouvement culmine à Rio en 1992 avec la signature de la **Convention sur la diversité biologique** (cf. repère 14, p. 260).

Les controverses souvent virulentes qui agitent le champ de la protection de la nature, de par leurs contenus et leurs ancrages, se cristallisent généralement autour de la création et de la gestion des aires protégées. Quoiqu'en évolution constante, elles prennent leurs racines dans cette longue histoire de la conservation. Nous exposerons certaines des plus importantes et des plus constantes de ces controverses, en insistant notamment sur les continuités et permanences.

La protection d'espèces et d'espaces est-elle écologiquement efficace ?

La question de savoir si les espaces protégés ainsi que les mesures de protection de la grande faune et de la flore atteignent globalement leurs objectifs écologiques est posée de façon persistante.

• Une efficacité reconnue...

Au total, si l'on exclut les parcs n'ayant d'existence que formelle (on parle alors de « parcs de papier^f »), il semble que la protection de zones et d'espèces ait plutôt fait preuve d'efficacité sur le long terme. Les difficultés rencontrées ici et là (par exemple, par le parc national des Galápagos ou par la protection d'espèces marines telles que le phoque moine méditerranéen) ne doivent pas amener à sous-estimer l'ampleur des résultats acquis notamment en matière de protection de la grande faune et d'oiseaux. Ces résultats sont spectaculaires aussi bien en Europe qu'en Amérique du Nord et en Afrique. En outre, même lorsque les mesures de protection ne suffisent pas à stopper la dégradation, l'expérience montre que le seul projet de créer un parc, de produire des inventaires de biodiversité, de souligner l'importance de telle ou telle zone a généralement un impact positif^g.

En France, les parcs nationaux visant à protéger la grande faune, certains oiseaux, la flore ou des formations géologiques remarquables ont dans l'ensemble rempli leur mandat en termes de conservation, de loisirs ainsi que d'éducation et de sensibilisation. Il en est de même dans l'ensemble de l'Europe. Les

Dans les pays en développement, les succès procèdent souvent de la combinaison de l'application de la CITES et de l'existence de réserves et parcs nationaux.

résultats concernant la grande faune alpine sont substantiels notamment quand on considère la dynamique de certaines populations comme – pour ne prendre que les espèces les plus emblématiques – le mouflon et le bouquetin (parc national du Gran Paradiso, Italie), le vautour fauve ou le gypaète barbu, qui semblaient vouées à l'extinction.

Dans les pays en développement, les succès procèdent souvent de la combinaison de l'application de la Convention sur le commerce international des espèces menacées (CITES) et de l'existence de réserves et de parcs nationaux. Ainsi en Afrique, l'interdiction ou la régulation du commerce de l'ivoire, des cornes de rhinocéros et des fourrures, combinée à la mise en place d'**aires protégées**, ont permis le maintien d'espèces telles que les éléphants, les rhinocéros et les grands félins. C'est le cas en particulier au Kenya, en Tanzanie, en Afrique du Sud ou au Botswana, mais aussi dans d'autres pays, y compris d'Afrique francophone. À l'inverse, la disparition de populations (lion, oryx) a été constatée là où les protections n'ont pas été établies en temps utile (au Moyen-Orient par exemple). La situation est peut-être plus contrastée en Asie, mais en Indonésie, il est clair que c'est dans les parcs nationaux, même mal gérés, que l'on trouve la biodiversité la plus élevée et, en particulier, que les derniers spécimens de nombreuses espèces emblématiques trouvent refuge (éléphants et tigres de Sumatra, rhinocéros de Java, orang-outan de Kalimantan).

•... mais limitée dans l'espace

Il est cependant tout aussi clair que si l'on rapporte le bilan de ces parcs non à leurs propres objectifs, mais

à un objectif global de protection et de gestion durable de la biodiversité, on observe que la création du réseau de parcs et réserves, malgré son ampleur (cf. encadré 1), n'est pas parvenue à enrayer l'érosion de la biodiversité. Cette situation est particulièrement bien mise en lumière dans un pays comme la Suisse grâce à la mise en place d'un système national de suivi de la biodiversité qui révèle l'ampleur de sa régression et, en particulier, l'effondrement des populations de reptiles, de batraciens, de libellules, d'oiseaux communs et d'espèces végétales non protégées juridiquement. À cet égard, le parc national suisse ainsi que les inventaires de zones et d'espèces protégées n'ont rendu que des services très limités par rapport à l'ensemble des enjeux de la biodiversité. Ainsi, la stratégie des aires protégées, potentiellement efficace lorsqu'il s'agit de protéger la grande faune, certaines espèces remarquables ainsi que leurs habitats, d'accueillir le public et de promouvoir la recherche, trouve ses limites quand il s'agit de protéger la biodiversité dans son ensemble tant les pressions dues aux activités humaines sont destructrices des milieux et des espèces non protégés.

La création du réseau de parcs et réserves, malgré son ampleur, n'est pas parvenue à enrayer l'érosion de la biodiversité.

Dès lors, promoteurs et opérateurs des aires protégées peuvent avoir le sentiment de ne sauver qu'un échantillon de nature, sorte d'arche de Noé, voire de servir d'alibi face à une dégradation continue. Le passage de la protection « traditionnelle » de la nature, symbolisée par les espaces et espèces protégés, à la gestion durable de la biodiversité dans son ensemble, semble donc encore à construire.

notes

- d Par exemple, parcs marins ayant pour vocation la protection des zones nécessaires au renouvellement des stocks halieutiques.
- e L'émergence tardive des zones humides comme priorités pour la conservation illustre parfaitement le passage d'une approche visuelle et culturelle à une approche scientifique de la conservation.
- f Ou « *paper parks* » : à l'origine (voir le rapport WWF-Banque mondiale de 1999, *Conversion of Paper Parks to Effective Management*), cette expression désigne « une aire protégée légalement établie dans laquelle les experts pensent que les activités de protection ne suffisent pas à stopper la dégradation ». Toutefois, dans le langage courant de la conservation, un « parc de papier » désigne plus spécifiquement une aire protégée n'existant que sur le papier, c'est-à-dire sans budget, sans équipe de gestion, etc. C'est en ce sens que nous l'employons ici.
- g Cas des ZNIEFF (zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique) par exemple.

Encadré 1: Étendue des aires protégées dans le monde

En 2003, à l'occasion de la préparation du Congrès mondial des parcs, l'UICN a dénombré 102 102 **aires protégées** dans le monde, couvrant une surface de 18,8 millions de km² dont 17 millions de km² terrestres, soit 11,5 % des terres émergées (cf. repère 17, p. 268). C'est plus que les surfaces de l'Inde et de la Chine réunies, et plus aussi que la surface de terres cultivées. 90 % de ces aires protégées ont été créées au cours des quarante dernières années.

C'est l'Europe qui a le plus grand nombre d'aires protégées : 43 000, contre 13 000 en Amérique du Nord par exemple. Cependant, l'Amérique centrale et l'Amérique du Sud possèdent les plus grandes surfaces protégées, qui couvrent près de 25 % de leur territoire, à comparer

par exemple aux 14,5 % protégés en Afrique de l'Est et australe.

La plus grande aire protégée au monde se situe au Groenland, et couvre 972 000 km² – près de deux fois la surface de la France – suivie par la réserve de gestion de la faune sauvage d'Ar-Rub'al-Khali en Arabie Saoudite (640 000 km²). La troisième plus vaste aire protégée est le parc marin de la Grande Barrière de corail en Australie (345 000 km²), juste devant l'écosystème corallien de la partie nord-ouest de l'archipel d'Hawaii (340 000 km²), une réserve de 320 000 km² en Amazonie colombienne, et la réserve naturelle de Qiang Tang en Chine avec ses 250 000 km².

Source: UICN, *Liste unifiée des aires protégées*, 2003.

En 1985, lors du Congrès forestier mondial de Jakarta, face à la destruction accélérée des forêts tropicales humides, l'UICN recommande – sans succès – de mettre en réserve 5 % d'entre elles. Presque vingt ans plus tard, au Congrès mondial des **aires protégées** de Durban (2003), l'UICN propose des objectifs tout aussi ambitieux en matière de couverture de l'espace marin par des zones protégées. L'approche reste donc la même, notamment parce que son efficacité, bien que limitée dans l'espace, est éprouvée là où elle est réellement mise en œuvre. Faute de pouvoir promouvoir efficacement une politique ambitieuse, effective et généralisée de sauvegarde et d'utilisation durable de la biodiversité, les défenseurs de la nature ont donc tendance à faire confiance à des solutions imparfaites mais qui ont fait leurs preuves.

• Des questions en suspens

Plus récemment, la controverse sur l'efficacité écologique des espaces et des espèces protégés a porté sur les déséquilibres supposés que ces actions de conservation pourraient générer au détriment d'autres espèces ou même du milieu naturel. C'est en particulier le cas dans le milieu marin ou dans les savanes. Certains mettent ainsi en évidence les destructions du milieu boisé que les surpopulations d'éléphants protégés créeraient, quand d'autres estiment qu'il n'en est ainsi

que du fait de l'impossibilité dans laquelle ils se trouvent désormais de migrer. Certains soulignent également les déséquilibres dans les **chaînes trophiques** marines que générerait la fin de la chasse aux phoques au Canada ainsi que l'impact sur les ressources marines qu'occasionnerait la surabondance d'oiseaux protégés tels que les cormorans, les goélands et les hérons. Un débat oppose donc continuellement les partisans de l'intangibilité des listes d'espèces protégées à ceux qui en recommandent, sur l'exemple de la CITES, la révision périodique.

Enfin, une question d'ordre plus éthique et philosophique porte sur la nature de la vie sauvage dès lors que celle-ci fait l'objet d'une gestion précise recourant massivement à la science et à la technologie pour suivre les populations, les transférer, les réintroduire là où elles ont disparu, les réguler, en usant de balises radio-électriques, de zoos et de fermes spécialisées, du nourrissage, etc. L'idée même de « gestion de la vie sauvage » (*wildlife management*) n'est-elle pas en effet une antilogie ? La protection de la nature, quand elle réussit, n'est-elle pas une autre façon pour l'homme d'en être maître et possesseur⁶ ?

La participation : alibi, obstacle ou levier d'action ?

La question de la participation des populations à la conservation de la biodiversité est assurément une de celles qui dominent les débats tout en ayant un impact significatif sur la conception et la mise en œuvre des actions de conservation. Elle est certainement aussi ancienne que l'histoire des **aires protégées**.

• Une question aussi ancienne que la conservation elle-même

La polémique ayant opposé en France, à l'occasion du projet de création du parc de l'Oisans à la veille de la Première Guerre mondiale, forestiers centralisateurs, soutenus par le Club alpin français, et forestiers décentralisateurs et sociaux, porteurs de la doctrine sociale de Frédéric Le Play, témoigne de cette ancienté⁷. Elle s'ancrait elle-même dans l'histoire de la confrontation entre forestiers d'État et populations locales (guerre des Demoiselles en Ariège, boisement de l'Aigoual, etc.). Les initiatives pour créer des parcs nationaux dans les colonies, en ignorant les us et droits coutumiers, et en faisant table rase des questions foncières, apparaissent alors rétrospectivement comme une variante de l'attitude que l'on trouve d'abord dans les pays coloniaux eux-mêmes. La différence est qu'en raison de la domination de la puissance coloniale et de l'absence de représentation locale de la population dans les colonies, la situation y était encore plus défavorable aux populations locales.

Après la Seconde Guerre mondiale, sous l'influence des idées émancipatrices et du concept universel des droits de l'homme, on note une prise de conscience assez rapide des inconvénients de toute nature liés à l'ignorance des communautés et des populations locales de leurs droits, aussi bien dans les pays du Nord que dans les pays en développement.

En Europe, les politiques de conservation de la nature s'efforcent de répondre aux polémiques nées des oppositions « locales » à la création des parcs nationaux et des réserves (Ariège, Guyane française) ou à la protection d'espèces sauvages telle qu'encouragée par la Convention de Berne sur la protection de la vie sauvage en Europe (1979). La loi française sur les parcs nationaux de 1960, parce qu'elle intervient tardivement, traduit déjà en partie ces nouvelles idées en prévoyant, d'une part, la participation des collectivités locales au conseil d'administration des parcs et, d'autre part, la création de zones périphériques où un développement durable pourra être mené. Le système ne se révèle cependant pas aussi « gagnant-gagnant » que la loi pouvait le laisser espérer. D'abord, parce que la négociation locale des limites de la zone centrale aboutit souvent à découper des écosystèmes et des **habitats** et à réduire la zone protégée à des espaces trop modestes^h. Ensuite, parce que les zones périphériques ne donnent pas toujours les résultats escomptés en termes de développement durable : les gestionnaires des parcs nationaux consacrent l'essentiel de leurs efforts aux actions de protection et d'accueil plutôt qu'aux actions de développement rural, que ce soit par manque de temps, de ressources ou parce que les communes des zones périphériques ne les y laissent pas intervenir librement⁸.

La question des populations locales est rapidement prise en charge par l'Unesco, sur la base de son mandat visant à établir des ponts entre culture et nature, entre science et droits des populations. Le programme de l'Unesco *L'Homme et la Biosphère*, conçu dès 1968 sous l'influence de Michel Batisse, incarne cette prise de conscience. Il se fixe pour objectif de réconcilier l'homme et la nature et propose de tester l'idée d'un usage rationnel des ressources naturelles dans le cadre de **réserves de biosphère** en réseaux planétaires, consti-

La question de la participation des populations à la conservation de la biodiversité est certainement aussi ancienne que l'histoire des aires protégées.

notes

^h C'est le cas de la zone marine protégée de Port-Cros et des zones centrales des parcs des Pyrénées et du Mercantour, très réduites par rapport aux ambitions initiales. Le découpage des parcs nationaux français donne d'ailleurs lieu à l'époque à des polémiques aujourd'hui éteintes.

tuées de trois zones : une **zone protégée**, une zone tampon et une zone de développement durable. Leur gestion est basée sur une approche scientifique et associe les communautés locales. Ce programme a soulevé un très vif intérêt et connu un vaste développement international.

Dans les années 1970, sous l'influence des nouvelles conventions internationales et la pression croissante des grandes ONG, certains pays en développement tentent de relancer leurs politiques de protection de la nature, quelque peu assoupies après la décolonisation. Ils cherchent en particulier à créer de nouveaux parcs nationaux, mais se heurtent souvent à de sérieux conflits en particulier autour de la gestion de la grande faune et des risques et dégâts qu'elle occasionne aux populations rurales mais aussi autour de la question foncière, des tentatives de sédentarisation de certaines populations nomades pour éviter la pénétration des troupeaux dans les réserves, voire des expulsions de fermiers tentant d'occuper des terres affectées aux parcs⁹. Le souci de mieux respecter les droits des communautés locales, et même de les associer aux bénéfices économiques attendus de la protection de la nature (voir l'opération *Campfire* au Zimbabwe, un projet de gestion communautaire des ressources indigènes), se renforce alors graduellement. L'UICN tente d'en tirer les enseignements et de formaliser cette perspective d'intégration des activités humaines dans la protection de la nature à la fin des années 1970. Cet effort aboutit en 1980 à la publication, avec le WWF et le PNUE, d'une stratégie mondiale de conservation qui jette les bases de la vision qui prévaudra à Rio en 1992.

• Un révélateur des objectifs de la conservation

Thème largement présent sur la scène publique depuis plusieurs dizaines d'années, dont la mise en œuvre reste contrastée, la question de la participation appelle aujourd'hui un regard analytique plutôt qu'une vision schématique et idéologique. Le recul dont on dispose sur de très nombreux cas permet de dégager un certain nombre de problématiques récurrentes et de voies à explorer.

Tout d'abord, il faut noter que la participation peut prendre de nombreuses formes, et se situe au moins à deux niveaux : dans la conception des activités de conservation et dans leur mise en œuvre. Elle est un révélateur des objectifs de la conservation (lutte contre la pauvreté locale, développement rural, conservation d'une nature emblématique pour une demande nationale ou mondiale, maintien d'un stock de **ressources génétiques** pour la R&D industrielle, etc.), de ses bénéficiaires attendus, et met en évidence de nombreux partis pris idéologiques implicites. En cheminant à travers l'abondante littérature sur le sujet, on s'aperçoit ainsi que les populations locales sont parfois considérées comme un alibi pour les acteurs de la conservation, parfois comme un obstacle à leurs objectifs. Elles sont parfois appréciées comme les véritables garantes de la conservation grâce à leurs connaissances et à leur intérêt objectif à la durabilité de leur environnement, parfois présentées comme la justification de la conservation, comme moyen de les sortir de la pauvreté.

Ces points de vue cohabitent plus qu'ils ne reflètent une évolution temporelle. Leur fondement est la plupart du temps d'ordre idéologique, et leur persistance souvent liée à la défense d'intérêts particuliers ou institutionnels : il n'est donc pas étonnant de constater qu'il n'existe

aujourd'hui aucun consensus sur le sujet. Les tenants de l'une ou l'autre ligne s'affrontent

La question de la participation appelle aujourd'hui un regard analytique plutôt qu'une vision schématique et idéologique.

de manière parfois virulente, le plus souvent en caricaturant la ligne « adverse ». On s'accuse tour à tour de ramener toutes les discussions sur la conservation à ses effets sur les populations locales et au rôle de ces dernières – au détriment des sciences de la conservation –, ou de privilégier les intérêts du Nord contre ceux des populations du Sud, et les sciences écologiques contre les sciences sociales.

• Des pratiques indissociables de leur contexte de gouvernance

L'autoritarisme inadmissible dont font preuve les actions de conservation a largement été dénoncé. La

création des parcs a par exemple souvent engendré des conflits dramatiques et des expropriations violentes, et si l'Occident a fait cesser ces pratiques sur son territoire, en revanche, les parcs nationaux ont continué et continuent de provoquer des exodes forcés dans les pays en développement¹⁰. De fait, du Togo au Laos, de tels phénomènes ont pu être observés il n'y a pas si longtemps. La participation des acteurs locaux à la gestion de la biodiversité a toujours été, et demeure aujourd'hui, fort inégale selon les contextes socio-politiques. Mais y a-t-il une réelle spécificité de la conservation dans de tels manquements ou exactions ?

Établir un lien de cause à effet entre le paradigme de la conservation, la création de parcs et les drames occasionnés est un raccourci qui fait fi des contextes et des modes de gouvernance. Dans différents pays, reprocher aux approches dominantes de la conservation l'exclusion des populations locales, alors que ces dernières sont dans le même temps déplacées par milliers pour la construction de barrages aux impacts majeurs sur l'environnement, tend à diaboliser les acteurs de la conservation plus qu'à fournir des repères utiles pour la compréhension des mécanismes à l'œuvre. Quand de façon générale les besoins et les désirs de nombreux acteurs marginalisés, en particulier des plus pauvres, ne sont pas pris en compte, quand leurs droits à la terre ou à participer aux décisions qui les concernent sont bafoués, les projets et les politiques dont l'objectif principal est la conservation de la biodiversité ne sauraient être transparents et équitables. Remplacer ainsi la qualité de la participation dans le contexte de gouvernance d'un pays et/ou d'un bailleur ne rend pas moins nécessaire une réflexion ambitieuse sur l'opportunité, la nécessité, l'efficacité, la faisabilité d'approches participatives de la gestion de la biodiversité. Cela permet en revanche de clarifier les termes du débat.

• La participation, fin ou moyen ?

Par ailleurs, les débats sur la participation nous confrontent à la tension fondamentale entre fin et moyen. La participation est-elle une fin en soi ou un moyen d'améliorer la performance des projets et des politiques ? Cette question complexe n'admet aucune

réponse simple ni générale. Sa discussion approfondie, en revanche, s'impose d'autant plus que l'on constate le développement rapide de politiques, de programmes et de projets environnementaux de type procédural plutôt que substantiel. Les premiers (contrats locaux, etc.) organisent formellement les relations entre acteurs mais leur laissent beaucoup de latitude sur les buts et les moyens de l'action. Les seconds au contraire mettent en avant les buts et les moyens de l'action : on y trouve typiquement les parcs nationaux ou les politiques d'acquisition foncière, les normes de rejets polluants, etc.

Si ces deux catégories, procédurale et substantielle, ont *a priori* toute leur place dans la palette de l'action publique, le recours trop exclusif à l'une des deux peut poser problème. L'expérience montre par exemple qu'autonomiser des instruments procéduraux de leur contexte et surtout de leur objet peut favoriser les acteurs qui cherchent à limiter les changements que ces approches participatives pourraient induire. La participation, objet stratégique, est en effet susceptible d'être instrumentalisée. Elle n'élimine pas les rapports de force ni les relations de pouvoir, mais constitue un instrument supplémentaire dont se servent les acteurs pour les faire jouer. Plus l'approche participative déployée sur le terrain a de chances de conduire à des changements (pouvant avoir des effets redistributifs sur les intérêts de certains acteurs), plus les résistances – affichées ou discrètes – ont de probabilités d'être fortes.

Conception naïve relevant plus du mythe que de l'expérience validée, levier stratégique d'action locale ou simple alibi des acteurs de la conservation, de tels jugements de valeur généraux sur des processus participatifs contrastés posent question. Ils renvoient en particulier à la difficulté de leur évaluation, qui passe obligatoirement par un délicat travail d'élaboration des référentiels : au regard de quelles normes évalue-t-on la gestion participative de la biodiversité ? Peut-on s'entendre sur une ou des références objectives d'évaluation, entre rationalité interne de l'action publique (la protection de la biodiversité) et logiques variées – et non moins légitimes

La participation est-elle une fin en soi ou un moyen d'améliorer la performance des projets et des politiques ?

– des acteurs participants ? Comment apprécier une situation dans laquelle des objectifs indirects de l'action publique (par exemple, le bon déroulement d'un processus participatif dans lequel les acteurs trouvent leur compte) deviennent ses objectifs centraux ?

Pro-poor conservation: oxymore ou stratégie gagnant-gagnant ?

La conservation de la biodiversité peut-elle bénéficier à la lutte contre la pauvreté ? Une formule telle que « *pro-poor conservation* », qui le laisse entendre et dont le succès sémantique est immense, génère aujourd'hui de nombreux débats concernant en particulier les conditions de cette synergie et leur degré de réalisme. Cette question s'est imposée dans les années 1990 alors que la lutte contre la pauvreté devenait l'objectif affiché de l'immense majorité des acteurs de l'aide au développement, et même d'une partie de ceux de la protection de l'environnement. Elle traduit aujourd'hui la tentative de rendre compatibles, voire synergiques, l'Agenda 21 de Rio et les **Objectifs du Millénaire pour le développement**.

Dans la mesure où les trois quarts du milliard de personnes qui vivent avec moins d'un dollar par jour sont concentrées dans les zones rurales, il est d'usage d'affirmer que les pauvres dépendent directement d'un large éventail de ressources naturelles et de **services écosystémiques** pour leur bien-être, et sont donc les plus affectés par leur dégradation. Cette dépendance

Les liens réels entre biodiversité et pauvreté sont beaucoup plus complexes et dynamiques qu'il n'y paraît.

peut se décliner sur quatre domaines principaux : sécurité alimentaire et santé ; formation du revenu ; réduction de la vulnérabilité ; valeurs culturelles et spirituelles. Cependant, les liens réels entre biodiversité et pauvreté sont

beaucoup plus complexes et dynamiques qu'il n'y paraît : multidimensionnels, liés au contexte, leur interprétation paraît souvent subjective¹¹. Le débat qui fait actuellement rage sur ce binôme démontre *a minima* qu'il n'y a pas de relation causale simple entre biodiversité et pauvreté (cf. encadré 2 et repère 18, p. 270).

De nombreux exemples dans le monde entier montrent que les activités de conservation font parfois du tort aux populations pauvres¹². Toutefois, la capacité de la conservation de la biodiversité à contribuer à l'allègement de la pauvreté fait aussi l'objet d'un relatif consensus lorsqu'un certain nombre de conditions sont respectées. Une bonne gestion des affaires publiques aux niveaux national et local apparaît ainsi comme nécessaire.

Tout dépend en effet du « comment » : comment sont conçues et réalisées les opérations de conservation, comment les pauvres et les populations marginalisées sont consultés, intéressés et associés aux objectifs et activités de conservation, comment la réduction de la pauvreté est inscrite dans les projets et les politiques relatifs à la biodiversité, etc. On peut citer de nombreux exemples où la conservation de la biodiversité a favorisé les populations pauvres des pays en développement essentiellement à deux niveaux¹³ :

- Comme levier pour les individus les plus pauvres. La biodiversité peut, en particulier dans les régions où il y a peu d'autres choix économiques, être un moyen pour les ménages pauvres de générer un surplus (exemple du tourisme de nature) et, un jour, d'investir dans d'autres activités économiques pour échapper à la pauvreté.
- Comme moyen économique pour les pays pauvres de sortir de la pauvreté. Au niveau macro-économique, la biodiversité et les services écosystémiques peuvent, dans certaines circonstances, générer une croissance économique qui peut être bénéfique aux populations pauvres. Les ressources naturelles fournissent souvent des exportations essentielles et sont source d'emplois, de devises et de revenu pour le gouvernement (exploitation forestière, pêche, etc.).

Pourtant, le caractère hautement spéculatif d'une convergence entre conservation de la nature et réduction de la pauvreté est renforcé par le fait qu'elle dépend du sens donné à la « pauvreté »¹⁴. Par exemple, selon que la richesse matérielle ou la flexibilité est privilégiée, la conversion d'une forêt naturelle en plantation monoculturelle et industrielle pourra être jugée comme un facteur d'enrichissement (revenus financiers accrus dans le court terme) ou, au contraire, comme un facteur

Encadré 2 : Que savons-nous des liens entre la conservation et la pauvreté¹⁵ ?

Hypothèse 1 : la biodiversité et la pauvreté coïncident sur le plan géographique

Au niveau mondial, la biodiversité et la pauvreté coïncident sur le plan géographique mais le recouvrement est moins évident si l'on procède à une analyse plus fine aux niveaux national et infranational : elles coïncident parfois, mais les facteurs de gouvernance semblent déterminants.

Hypothèse 2 : les pauvres dépendent de la biodiversité

Toute l'humanité dépend de la biodiversité pour les biens et les services qu'elle fournit, mais les pauvres semblent en dépendre tout particulièrement (bien que ce soit difficile à quantifier). Dans une large mesure, cette dépendance tient au rôle que joue la biodiversité dans les systèmes d'exploitation agricole, forestiers, pastoraux et halieutiques des pauvres, ainsi qu'au degré de résilience et d'adaptabilité des pauvres aux changements environnementaux.

Hypothèse 3 : les pauvres sont responsables de l'érosion de la biodiversité

La pauvreté contribue certes à l'érosion de la biodiversité, mais ce n'est qu'un des nombreux facteurs en cause. Selon les circonstances et les contextes – et particulièrement l'influence des facteurs de gouvernance externes –, les pauvres conservent ou surexploitent la biodiversité. Il n'y a donc pas de réponse universelle à cette question.

Hypothèse 4 : les activités de conservation font du tort aux pauvres

Les incidences des activités de conservation sont inégales. Certaines formes d'activités de conservation peuvent avoir des conséquences négatives pour les populations pauvres mais d'autres peuvent leur être bénéfiques ; ce sont parfois même les pauvres qui les mettent en œuvre. Une fois encore, les facteurs de gouvernance semblent jouer un rôle critique.

Hypothèse 5 : les pauvres peuvent saper les efforts de conservation

À moins d'établir différentes priorités pour la biodiversité et les incitations à la conservation, la population locale est souvent vouée à être perçue comme « sapant » la conservation et il se peut bien qu'il en soit ainsi. Si l'on veut obtenir un appui du public pour la protection de la biodiversité menacée au plan mondial, la population locale doit être partie prenante dans la conservation des éléments de la biodiversité qui ont une importance clé pour ses moyens d'existence.

Hypothèse 6 : la biodiversité n'a rien à voir avec la réduction de la pauvreté

Par manque de données quantitatives – en particulier au niveau national –, il est difficile de contester l'hypothèse selon laquelle la biodiversité n'a rien à voir avec la réduction de la pauvreté. En général, les politiques de réduction de la pauvreté tendent à s'appuyer sur l'agriculture – tant au niveau des ménages en aidant les petits agriculteurs à assurer leur subsistance et leur revenu qu'au niveau national grâce au fait que l'agriculture peut être un moteur de la croissance économique. Pour mieux justifier l'importance de la biodiversité dans la réduction de la pauvreté, il vaut donc mieux définir les liens entre biodiversité et agriculture (et les activités forestières, pastorales ou de pêche) et ceux entre biodiversité et **services écosystémiques** (ceux qui soutiennent ces activités et ceux qui génèrent d'autres avantages).

Hypothèse 7 : les activités de réduction de la pauvreté peuvent porter préjudice à la biodiversité

La structure historique du développement rural – qui s'appuie sur la production de biens de première nécessité – n'a pas joué en faveur de la biodiversité mais n'a pas non plus été à l'avantage des populations pauvres. Il est essentiel d'adopter des approches innovantes de réduction de la pauvreté fondées sur les connaissances, les institutions et les processus locaux, tant pour réaliser les **Objectifs du Millénaire pour le développement** que pour lutter contre la perte de biodiversité.

d'appauvrissement (choix réduits à long terme, vulnérabilité aux retournements de conjoncture).

Certes, il existe des synergies entre la protection de la biodiversité et l'allègement de la pauvreté. Elles sont parfois évidentes mais demeurent le plus souvent

insaisissables. Les compromis apparaissent alors plus réalistes que les solutions miracles « gagnant-gagnant » : compromis, d'une part, entre conservation de la biodiversité et production économique, à court comme à long terme ; d'autre part, entre ceux qui en bénéficient et ceux qui en supportent les coûts.

La conservation de la biodiversité entre néocolonialisme et équité

Le souci de conservation de la biodiversité est régulièrement accusé de dissimuler des objectifs moins avouables. Ces derniers seraient de deux types, déclinés en parallèle selon les contextes : dans les pays du Sud, il s'agirait d'une variante du néocolonialisme occidental ; dans les pays du Nord, d'une forme supplémentaire de domination des urbains sur les ruraux. Nous examinerons brièvement chacune de ces propositions à la lumière des enjeux d'équité qu'elles recouvrent.

• Un cheval de Troie du néocolonialisme ?

Concernant la première, selon S. Brunel par exemple, le développement durable « sert aujourd'hui de cheval de Troie à une recolonisation insidieuse des pays du Sud par ceux du Nord. [...] En multipliant les réserves et les parcs naturels, l'Afrique monnaie chèrement son instrumentalisation comme dernière réserve exotique d'un Occident en mal de nature prétendument "vierge"¹⁶ ». Dans la même optique, G. Rossi dénonce « l'ingérence écologique¹⁷ » dont sont coupables les pays du Nord, tandis que L. Tubiana et S. Louafi décrivent les risques d'une « "croisade" néoconservationniste, suivant une posture morale faussement universaliste, [...] en fait centrée sur les préoccupations naturalistes d'acteurs le plus souvent éloignés des ressources qu'ils entendent conserver ; cela aux dépens des États qui les détiennent et des populations locales qui les gèrent, dont la légitimité, voire l'aptitude, à conserver leur patrimoine biologique est remise en cause¹⁸ ». Ce néocolonialisme reposerait donc, d'une part, sur un biais culturel, d'autre part, sur une volonté de s'approprier la jouissance d'un patrimoine biologique de grande valeur.

Il faut tout d'abord reconnaître que la conservation dans les pays du Sud, souvent liée d'une façon ou d'une autre à l'aide au développement, ne saurait être exonérée *a priori* des accusations de néocolonialisme qui pèsent souvent sur cette dernière. Il paraît en effet évident que l'aide au

développement, outre ses objectifs affichés, est rarement dénuée de visées stratégiques pour les pays qui la fournissent, que ce soit au niveau politique, diplomatique, militaire, économique, etc. Décrire ces enjeux d'influence en termes néocolonialistes est alors une option dont l'opportunité ne peut qu'être laissée à l'appréciation de chaque analyste, dans chaque situation, en fonction de ses propres référentiels.

La question est toutefois de savoir si la conservation de la biodiversité est une forme particulièrement accentuée et prégnante de néocolonialisme, en comparaison du reste de l'aide au développement, du fait du fantasme culturel et de l'enjeu d'appropriation des ressources qui lui sont liés. Si un traitement complet de cette question mériterait de longs développements, l'exemple du Brésil met à mal tout au moins le caractère universel d'une telle proposition. Ainsi, l'historien José Augusto Pádua montre que la conscience environnementale au Brésil naît en réaction au colonialisme au moment de l'indépendance¹⁹. À l'époque, certains intellectuels font le constat qu'il est irrationnel pour une nation indépendante de poursuivre un mode d'exploitation prédateur des ressources naturelles.

C'est sur ces fondations que se déploie ensuite l'environnementalisme brésilien, jusqu'à la conférence de Rio en 1992. R. Taravella décrit la puissance du mouvement « socio-environnemental » (incarné entre autres par l'activiste Chico Mendès ou la ministre de l'Environnement, Marina Silva) et montre comment les grands acteurs internationaux de la conservation

La question est de savoir si la conservation de la biodiversité est une forme particulièrement accentuée de néocolonialisme, en comparaison du reste de l'aide au développement.

(Conservation International, The Nature Conservancy ou le WWF) s'adaptent à cette structuration du secteur. Il prend l'exemple de la constitution d'une coalition multiscalair réunissant plusieurs mouvements sociaux amazoniens, une ONG brésilienne d'échelle nationale (Instituto

Socioambiental) et une ONG nord-américaine (Environmental Defense) pour la création d'une mosaïque d'**aires protégées** à l'avant de l'arc de déforestation : l'ONG américaine y joue un rôle fonda-

mental (notamment pour lever les fonds) mais en s'articulant à des préoccupations déjà portées par les mouvements locaux et nationaux. Un tel cas ne discrédite pas à lui seul les accusations de néocolonialisme qui pèsent sur la conservation, mais il indique que les coalitions d'acteurs sont pour le moins variables, et il plaide clairement pour une réflexion plus nuancée et plus contextualisée.

• Demande locale de développement *versus* demande extérieure d'environnement ?

La deuxième proposition, dans un contexte de pays développés, oppose « demande locale » de développement et « demande extérieure » d'environnement. Dans cette optique, les actions de protection de la nature seraient des choix contre l'homme « au profit des petites fleurs et des petits oiseaux », et des initiatives de bureaucrates-urbains-centralisateurs contre les populations-locales-rurales-traditionnelles. Elles s'opposeraient donc à deux systèmes de référence difficilement contestables : les valeurs humanistes, et celles des sociétés locales face à une dynamique de développement dominée par l'extension des villes et la mondialisation.

L. Mermet démontre, à partir de l'exemple emblématique de l'ours des Pyrénées, le caractère largement factice de l'invocation permanente de ces oppositions²⁰. Il insiste en outre sur son pouvoir de nuisance qui tend à obscurcir les débats et à bloquer les indispensables négociations entre acteurs. Ce double argument vise principalement à discréditer les actions de protection de la nature, et à occulter le caractère selon lui dominant des rapports de force intersectoriels (entre secteurs d'activités) et intra-sectoriels (entre différentes conceptions d'une même activité, par exemple l'agriculture). Face à des différences sociologiques qui tendent à s'estomper, il s'agit donc plutôt d'un paravent permettant de soustraire au débat la domination exercée par certaines filières dans la gestion de l'espace, ainsi que divers arbitrages pris depuis le niveau local jusqu'au niveau européen.

Occidentaux et urbains d'un côté, populations locales et rurales de l'autre : cette vision manichéenne des jeux

d'acteurs est également battue en brèche par de nombreux cas intermédiaires. Ainsi, R. Nash montre comment les premières **aires protégées** aux États-Unis ont été pensées et créées par des citoyens de la côte Est pour sauver un peu de « *wilderness* » face à l'avancée pionnière dans le *far west* (on est là « urbain contre rural » mais « colon contre colon » – et toutes les combinaisons sont possibles selon les cas). Face à des généralisations souvent abusives et des confusions d'échelles plus ou moins intentionnelles, L. Mermet rappelle que : 1) les actions d'aménagement du territoire, dont celles de protection de la nature font partie, posent des problèmes douloureux à certains groupes sociaux, qui doivent être traités avec sérieux ; 2) l'implication des acteurs locaux, des institutions porteuses du développement local, est une condition essentielle de la conservation durable. Pourtant, le désarroi et les difficultés bien réelles de certains acteurs ne justifient pas une dénonciation *a priori* des actions de protection de la nature. Dénonciation qui tend malheureusement à soustraire certains projets de développement (agricoles, d'aménagement forestier, etc.) à l'évaluation.

Le désarroi et les difficultés bien réelles de certains acteurs ne justifient pas une dénonciation *a priori* des actions de protection de la nature.

• La question de l'équité

Ces deux propositions relatives à la conservation comme instrument de domination renvoient à la question de l'équité. Dans le contexte de la négociation et de la mise en œuvre des conventions internationales, les pays du Sud se sont trouvés confrontés aux grandes questions de conservation transnationale, aux exigences des ONG internationales principalement dominées par les experts des pays développés²¹ et par les positions parfois exigeantes de pays du Nord, européens en particulier, dont la grande faune sauvage notamment carnivore a largement disparu et qui n'en adoptent pas moins des positions rigoureuses sur la protection des espèces menacées sur d'autres continents²².

La pertinence du principe de responsabilité partagée mais différenciée est ainsi mise en évidence par les

débats autour du statut du rhinocéros noir ou blanc, de l'éléphant d'Afrique ou de la nécessité de préserver des zones humides de valeur internationale, telles que le Djouf au Sénégal ou le lac d'Ishkeul en Tunisie, qui impliquent de garantir leur alimentation en eau douce. On voit ainsi l'Europe, qui au cours des siècles a asséché la majeure partie de ses zones humides, militer activement pour la protection de ces milieux indispensables à la vie des espèces migratrices. On voit aussi la méfiance se diffuser dans les pays du Sud vis-à-vis des grandes ONG internationales de conservation réputées diffuser une vision occidentale de la biodiversité.

Les principes de la **Convention sur la diversité biologique** ont progressivement émergé des débats des

années 1970 et 1980 autour de l'application des conventions par les pays du Sud. Ces débats ont également contribué, avant même la conférence de Rio, à la mise en place du Fonds pour l'environnement mondial en 1991, à la suite, entre autres, de la crise de l'éléphant (1989). Celle-ci a illustré, au sein de la CITES, les difficultés que les pays africains éprouvaient à gérer la grande faune, à lutter contre le braconnage, à trouver des revenus de remplacement au commerce de l'ivoire, à protéger et à associer les populations des savanes boisées et, enfin, à financer la gestion des **aires protégées**. Aujourd'hui, l'équité ou au contraire le diktat des échanges « dette contre nature » (cf. encadré 3) focalise beaucoup d'attention.

Encadré 3 : Le Profonanpe du Pérou

À la fin des années 1980, de nombreux pays en voie de développement ont fait savoir qu'ils seraient incapables de rembourser leur dette. Les financiers internationaux ont alors cherché à récupérer une partie de la somme prêtée *via* des échanges contre des projets marchands et non-marchands. C'est ainsi qu'a vu le jour un mécanisme baptisé « échange dette contre-nature ».

En 1996, le Pérou a consolidé sa dette nationale qui s'élevait à 7,6 milliards d'euros, dont 80 % étaient éligibles à des échanges « dette contre-nature ». Le Fondo Nacional para Areas Naturales Protegidas por el Estado (Profonanpe) est le premier fonds pour l'environnement

privé du Pérou. Les conditions principales pour les projets candidats relèvent d'un protocole d'échange de la dette et comprennent : la signature d'un accord d'application de projet par le ministère des Finances, le pays donateur et le gestionnaire du Profonanpe ; la signature d'un accord de transfert de fonds entre le ministère des Finances et le Profonanpe ; et un dépôt bancaire pour les fonds de contre-valeur négociés. En 2006, le Profonanpe avait déjà négocié des échanges avec l'Allemagne, le Canada, la Finlande et les États-Unis pour un total de 27,8 millions d'euros. Il a pu ainsi financer des programmes de conservation de la biodiversité et de développement durable dans 28 **aires protégées**.

Source : R. Billé, *Biodiversité et coopération européenne au développement. Soutenir le développement durable des pays partenaires*, Livre blanc de la conférence de Paris, 19-21 septembre 2006, Gland, UICN, 2006.

D'une certaine manière, la question de l'équité telle qu'elle est ressentie au niveau international (des pays pauvres abritant une grande faune et des **habitats** exceptionnels, invités par les pays riches et leurs ONG à protéger leur patrimoine naturel) est une extension des questions d'équité telles qu'elles se posent au niveau national dans les régions rurales périphériques de chaque pays européen. Les réponses qui seront apportées au niveau international gagneraient à s'inspirer des mesures prises dans leurs pays par les Européens pour construire un plus grand consensus autour de la protection de la biodiversité (mesures agri-environnementales, rémuné-

ration des services rendus par ceux qui gèrent durablement la biodiversité dans l'intérêt général, etc.).

Contraindre ou inciter ?

Le débat récemment ravivé sur le « retour aux barrières²³ » (cf. chapitre 4) s'inscrit dans la continuité d'une controverse plus large et déjà ancienne, opposant, d'une part, les approches juridiques et réglementaires fondées sur la contrainte aux logiques de partenariat incitatives et contractuelles, et, d'autre part, les instruments directs aux instruments indirects²⁴. On

peut y recadrer de nombreuses mises en cause des aires protégées, l'opposition souvent posée entre **concessions de conservation** et gestion forestière durable (certification, etc.), ou encore celle entre gestion intégrée des zones côtières et protection réglementaire (type « loi Littoral »). Ces débats opposent en quelque sorte ceux qui pensent que les mécanismes incitatifs sont moins « autoritaires » et plus efficaces que les réglementations, à ceux qui jugent au contraire leurs résultats insuffisants et surtout trop aléatoires.

• Instruments réglementaires ou incitatifs ?

D'un point de vue économique, un comportement favorable à la conservation peut être imposé par une puissance publique ou, au contraire, incité à travers le marché sous l'impulsion d'un opérateur public ou privé qui propose de rémunérer les acteurs concernés (ayant un intérêt ou un droit à l'utilisation de la biodiversité). Théoriquement, dans le premier cas, les acteurs n'ont pas d'autre choix que de suivre les décisions des autorités politiques, alors que, dans le deuxième cas, ils sont plus libres de réagir aux signaux que véhiculent les incitations. Si une incertitude existe alors quant à leurs décisions (le résultat n'étant pas garanti), cette deuxième voie permet, en théorie toujours, d'obtenir des résultats optimaux pour le bien-être de la société. En réalité, il faut préciser qu'un acteur peut se trouver contraint par une incitation forte, et avoir au contraire des marges de manœuvre et d'adaptation face à des réglementations (en particulier, mais pas seulement, dans des pays en développement où l'État de droit reste embryonnaire).

Les incitations sont conçues selon deux logiques complémentaires : 1) elles peuvent servir à prévenir l'utilisation/la dégradation des supports physiques de la biodiversité (promotion d'activités alternatives aux impacts limités, compensations financières versées aux utilisateurs de la ressource en échange de l'arrêt de leurs activités, primes versées à l'écocertification,

etc.) ; 2) elles peuvent au contraire servir à encourager l'utilisation durable de ces ressources à des fins de conservation (**bioprospection**, extraction de **produits forestiers non ligneux**, etc.).

L'affirmation selon laquelle une politique bénéfique pour la société dans son ensemble peut la plupart du temps substituer des incitations appropriées à la réglementation se heurte à trois obstacles majeurs :

- L'évaluation du niveau des incitations est souvent ardue, ce qui se vérifie tout particulièrement dans le cas des bénéfices apportés par la biodiversité.
- Le pouvoir de négociation des parties prenantes à la transaction est souvent inégal, en raison de droits de propriété parfois mal définis et de la capacité contrastée des parties prenantes à accéder à l'information nécessaire à toute évaluation.
- La distribution des incitations est potentiellement influencée par les tentatives de capture de rente.

Les risques de dysfonctionnement ou de faible efficacité des instruments incitatifs ne les empêchent pas d'être largement préconisés au niveau international. Certains font cependant valoir que l'urgence de la situation et l'irréversibilité des dommages obligent à privilégier des

Certains font cependant valoir que l'urgence de la situation et l'irréversibilité des dommages obligent à privilégier des mesures réglementaires dont l'effet serait immédiat et « garanti ».

mesures réglementaires dont l'effet serait immédiat et « garanti » plutôt que de compter sur les impacts à moyen terme de mesures incitatives.

• Instruments directs ou indirects ?

Les instruments indirects sont caractérisés par des objectifs autres que la conservation de la biodiversité, mais dont la poursuite est censée lui bénéficier de façon collatérale. Ils se justifient par l'ambition de satisfaire plusieurs objectifs de façon intégrée : développement économique local *via* l'écotourisme, gestion durable des ressources naturelles *via* l'aménagement forestier local, etc. À l'inverse, les instruments directs sont explicitement focalisés sur l'objectif de conservation.

Parmi les instruments directs les plus récemment développés et qui font le plus débat, citons :

• Les *servitudes de conservation* : contrats imposant des restrictions permanentes et légalement contraignantes à l'utilisation des terres privées. Ainsi, un propriétaire foncier peut renoncer à ses droits d'exploiter et de développer ses terres, en échange de quoi il reçoit une indemnisation financière négociée. Dans des cas moins extrêmes, il se contente d'adapter ses pratiques et en est dédommagé. On pense par exemple à la protection de certains oiseaux en milieu agricole par la mise en place de mesures agri-environnementales s'adressant aux exploitants, auxquels est proposé un cahier des charges plus respectueux du milieu et qui leur ouvre droit à des compensations financières plus ou moins élevées selon le niveau de contrainte.

• Les *concessions de conservation* : gérées par des opérateurs privés (ONG, fondations, voire entreprises, etc.), elles sont le pendant conservacionniste des concessions d'exploitation forestière obtenues par des entreprises privées. Le gestionnaire de telles concessions reverse les droits d'abattage, les taxes et autres redevances qui auraient été payées s'il y avait eu exploitation, et peut compenser les populations locales du « manque à gagner ». Les critiques concernant cet instrument portent essentiellement sur trois points : 1) il fait courir aux populations locales le risque du non-développement et de l'oisiveté ; 2) les concessions de conservation sont attribuées par les États sans concertation avec ces populations ; 3) les niveaux de compensation versés aux États se basent sur le niveau de pauvreté actuel (revenus des populations selon les arrangements institutionnels du moment), et ne tiennent pas compte des opportunités disparues du fait de la mise en protection de la forêt. Ces critiques sont contrebalancées par plusieurs éléments de discussion :

Instruments directs et indirects sont alternativement privilégiés selon les périodes, les modes, l'état des priorités et des analyses internationales.

elles portent essentiellement sur des risques encourus tant les expériences de concessions de conservation demeurent rares, alors que les effets néfastes en matière de développement de certains types de concessions d'exploitation sont déjà palpa-

bles ; les compensations versées peuvent permettre aux populations locales d'investir dans des activités non extractives et de se développer ; les problèmes de

participation des populations se posent dans des termes équivalents pour les concessions de conservation et celles d'exploitation ; la conservation offre des opportunités à long terme dont l'exploitation, lorsqu'elle est mal gérée, prive au contraire les générations futures.

• L'*acquisition foncière* : opérée par un organisme relevant du gouvernement national (par exemple, le Conservatoire du littoral en France) ou local, d'une ONG, etc., elle permet en théorie une protection totale, décidée unilatéralement, du terrain acquis. En réalité, les mêmes enjeux de régulation de l'accès se posent que pour une *aire protégée* classique (moyens de police, dialogue avec les populations alentours, etc.), et l'utilisation de ces ressources et espaces peut être soumise à diverses contraintes imposées par les pouvoirs publics.

• Le paiement contre services environnementaux : généralement défini par cinq critères (transaction volontaire, service environnemental – ou usage des terres qui garantit ce service – précisément défini, présence d'au moins un acheteur du service, présence d'au moins un vendeur, transaction réalisée à la condition que le service soit fourni). Quatre types de services sont le plus souvent évoqués : *séquestration du carbone*, protection de la biodiversité, protection d'un bassin versant, conservation de l'esthétique d'un paysage (cf. chapitre 9).

Instruments directs et indirects sont alternativement privilégiés selon les périodes, les modes, l'état des priorités et des analyses internationales. Schématiquement, les instruments directs auraient été privilégiés jusque dans les années 1970, avant de laisser la place à des approches plus intégrées-indirectes, puis de faire leur retour en force depuis la fin des années 1990 face à l'inefficacité et l'absence de garanties écologiques fournies par les instruments indirects censés orienter des comportements humains intrinsèquement peu prévisibles. En réalité, instruments directs et indirects cohabitent constamment, dans des proportions évidemment variables mais dont il est bien difficile de dégager des tendances.

Il semble que l'enjeu soit justement de dépasser ces deux options souvent présentées comme exclusives. Plus généralement, il s'agit de promouvoir et d'étudier

l'utilisation conjointe de ces quatre types d'instrument (en combinant direct/indirect et réglementaire / participatif) en fonction de leurs avantages respectifs et complémentaires dans des contextes donnés.

Vers un dialogue pluraliste

Le parallèle que l'on peut établir entre l'évolution des écosystèmes (cf. chapitre 2) et le développement du mouvement de protection de la nature montre tout d'abord que celui-ci n'a eu globalement qu'une influence très limitée sur la première. Ses succès demeurent restreints dans le temps et l'espace : il n'est pas parvenu à enrayer une tendance lourde à la dégradation des systèmes naturels, ni même à freiner à grande échelle l'accélération constante de cette tendance.

Le développement durable, la gestion intégrée, la *pro-poor conservation*, etc. fournissent aujourd'hui des solutions essentiellement conceptuelles aux problèmes pourtant très concrets de compatibilité entre développement et conservation. De tels concepts, qui tendent à proclamer cette compatibilité de façon quelque peu incantatoire, n'ont pas aidé directement nos sociétés à prendre en charge les enjeux à l'interface du développement et de la conservation. Ils ont toutefois eu, outre le mérite de « faire vivre » le sujet et les débats, des impacts indirects significatifs.

On pourrait ainsi souligner que, dans de nombreux cas, c'est le développement qui paradoxalement a permis la mise en place d'**aires protégées** de grande importance : c'est le projet de convention sur l'exploitation des ressources naturelles de l'Antarctique qui a mené – sous l'influence du commandant Cousteau – à l'établissement de la Réserve internationale de l'Antarctique au début des années 1990 et à l'abandon du traité de Wellington pourtant signé ; encore plus paradoxalement, la mise en place en France des lois Littoral et Montagne a été largement soutenue par des propriétaires de résidences secondaires dont l'existence était pourtant en partie à l'origine des dégradations de ces systèmes fragiles. À l'inverse, le projet de parc de l'Ariège n'a jamais abouti, sans doute faute d'une quelconque pression de développement. Certains diront donc que « plus on détruit, plus on protège » : en tout cas, on protège parce qu'on détruit.

L'analyse rétrospective et la mise à plat de quelques controverses très actuelles montrent également que celles-ci s'enracinent largement dans des débats anciens, souvent aussi anciens que l'idée même de protection de la nature. Il apparaît clairement que de nombreux débats encore irrésolus sont beaucoup moins nouveaux que l'amnésie récurrente de la recherche et de l'action publique en matière de conservation et de développement ne tend à le laisser penser. Ces débats ont d'ailleurs entre eux des convergences fortes, qui mériteraient une analyse plus fine. Il semble notamment que l'on retrouve en filigrane de la plupart d'entre eux une opposition entre, d'un côté, une vision « écolo-centrée » de la protection de la nature,

Dans de nombreux cas, c'est le développement qui paradoxalement a permis la mise en place d'aires protégées de grande importance.

ancrée dans des objectifs ou des désirs plus ou moins indépendants de la marche du monde, et, de l'autre, une vision « agro-centrée » qui accorde une importance variable à l'état de systèmes naturels vus exclusivement au travers du prisme du développement rural (agriculture, pastoralisme, foresterie, pêche).

L'âpreté des combats idéologiques et la prégnance d'une rhétorique de lobbies somme toute assez classique, dont la distinction urbains-ruraux est un exemple typique, ont été ici mises en évidence. Cette rhétorique laisse transparaître l'exercice de rapports de force, notamment intersectoriels, que de nombreux acteurs ont intérêt à masquer et que beaucoup des théories et concepts de la protection de la nature cités ci-dessus tendent à faire passer au second plan.

Ce constat renforce le besoin d'analyses fines des discours et actions ; il rend fort improbable – et sans doute peu souhaitable – la construction d'un consensus sur des questions générales très stratégiques. Un enjeu crucial pour l'avenir de la protection de la nature est en revanche que les différentes logiques puissent continuer à s'exprimer indépendamment les unes des autres, que leurs légitimités autonomes ne soient pas remises en cause mais articulées dans un dialogue pluraliste clarifié.

Références bibliographiques

1. Voir par exemple S. Brunel, « Les ambiguïtés du développement durable », *Sciences humaines*, hors-série « Les enjeux sociaux de l'environnement », 49, juillet-août 2005, p. 83-87 : « En réalité, dès la conférence de Rio, l'environnement va occulter progressivement les deux autres volets (développement économique et social). [...] Le développement durable est devenu le grand souk planétaire des calculs d'apothicaire. Quant à la lutte contre la pauvreté, elle est passée au second plan. [...] Tout se passe comme si le devenir de la planète avait occulté celui de l'humanité. [...] L'écologie semble passée au premier plan des préoccupations (et des financements) de la coopération internationale. Désormais, c'est à une protectrice des forêts, au besoin par la lutte armée, qu'est attribué le prix Nobel de la paix. »
2. ANSELME (M.), PARISIS (J.-L.), PERALDI (M.), RONCHI (Y.) et KALAORA (B.) (dir.), « Tant qu'il y aura des arbres. Pratiques et politiques de nature. 1870-1960 », *Recherches*, 45, 1981.
3. NASH (R.), *Wilderness and the American Mind*, New Haven (Conn.), Yale University Press, 2001 [4e éd.].
4. KALAORA (B.) et SAVOYE (A.), « La protection des régions de montagne au XIX^e siècle : forestiers sociaux contre forestiers étatistes », dans A. Cadoret (dir.), *Protection de la nature : histoire et idéologie*, Paris, L'Harmattan, 1985, p. 6-21.
5. ANSELME (M.), PARISIS (J.-L.), PERALDI (M.), RONCHI (Y.) et KALAORA (B.) (dir.), « Tant qu'il y aura des arbres », art. cité.
6. ROGER (A.) et GUERY (F.) (dir.), *Maîtres et Protecteurs de la Nature*, Seyssel, Éditions Champ Vallon, coll. « Milieux », 1991.
7. KALAORA (B.) et SAVOYE (A.), « La protection des régions de montagne au XIX^e siècle », art. cité.
8. EMERIT (A.), *Les Aires protégées gérées. Zonage de l'espace et différenciation des rôles des acteurs : conditions d'une gestion intégrée des territoires. Le rôle des équipes des aires protégées alpines dans la gestion du retour du loup et dans la conservation du tétras-lyre*, thèse, Paris, Engref, 2007.
9. COLCHESTER (M.), *Salvaging Nature : Indigenous Peoples, Protected Areas and Biodiversity Conservation*, Genève, Institut de recherche des Nations unies pour le développement social, 1995.
10. ROSSI (G.), *L'Ingérence écologique. Environnement et développement rural du nord au sud*, Paris, CNRS Éditions, 2000.
11. ROE (D.) et ELLIOTT (J.), *Poverty-Conservation Linkages : A Conceptual Framework*, Poverty and Conservation Learning Group, Londres, IIED, novembre 2005.
12. COLCHESTER (M.), *Salvaging Nature : Indigenous Peoples, Protected Areas and Biodiversity Conservation*, op. cit.
13. STEELE (P.), *Pro-poor Growth or Boom and Bust ? Coalitions for Change to Sustain and Increase the Contribution of Natural Resources to Pro-poor Growth*, draft framework, Paris, OECD DAC Environet, 2004.
14. BILLE (R.) et PIRARD (R.), *La Conservation de la biodiversité dans le cadre de l'aide au développement. Une synthèse critique*, Iddri, coll. « Analyses », à paraître.
15. ROE (D.) et ELLIOTT (J.), *Poverty-Conservation Linkages*, op. cit.
16. BRUNEL (S.), « Les ambiguïtés du développement durable », *Sciences humaines*, hors-série « Les enjeux sociaux de l'environnement », 49, juillet-août 2005, p. 83-87.
17. ROSSI (G.), *L'Ingérence écologique*, op. cit.
18. TUBIANA (L.) et LOUAFI (S.), « Biodiversité : conserver, pour qui ? », Éditorial, *Courrier de la planète*, 75, janvier-mars 2005.
19. Cité par R. TARAVELLA, communication personnelle, 2007.
20. MERMET (L.), « Homme ou vie sauvage ? Société locale ou bureaucratie centrale ? Faux dilemmes et vrais rapports de force », *Annales des Mines*, 28, octobre 2002, p. 13-20.
21. ROUE (M.), « ONG environnementalistes américaines et Indiens Cris. Une alliance contre nature pour sauvegarder la nature ? », *Revue internationale des sciences sociales*, « Les ONG et la gouvernance de la biodiversité », 178, décembre 2003, p. 679-687.
22. ADAMS (W. M.), *Against Extinction*, Londres, Earthscan, 2004.
23. HUTTON (J.), ADAMS (W. M.) et MUROMBEDZI (J.-C.), « Back to the Barriers ? Changing Narratives for Biodiversity Conservation », *Forum for Development Studies*, 2, 2005.
24. BILLE (R.) et PIRARD (R.), *La Conservation de la biodiversité dans le cadre de l'aide au développement*, op. cit.