

Daniel COMPAGNON

*La conservation de la biodiversité, improbable bien public mondial*

La crise écologique multiforme à l'échelle internationale, non plus seulement à travers des accidents et pollutions spectaculaires cependant localisés (Torrey Canyon, Amoco Cadiz, Bhopal), mais sous la forme de risques globaux (destruction de la couche d'ozone, réchauffement climatique, OGM), a provoqué, depuis la fin des années 1980, une prise de conscience plus large et engendré un activisme diplomatique de plus en plus frénétique et médiatisé. La conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) - ou « Sommet de la planète Terre » -, tenue en juin 1992 à Rio de Janeiro en fut la manifestation la plus spectaculaire. De fait, les instruments juridiques internationaux n'ont cessé de se multiplier pour tenter de gérer les problèmes environnementaux considérés comme planétaires par excellence (comme la saga du « nuage de Tchernobyl » l'a illustré).

La notion de biens communs mondiaux (*global commons*) a été proposée pour désigner des biens tels que l'air (pur), les ressources océaniques, l'eau (propre), les terres arables, les forêts tropicales ou la faune sauvage, qui ne peuvent être appropriés exclusivement ni par des groupes privés ni par des Etats, sans nuire de ce fait aux autres individus, groupes et Etats de la société internationale. La « tragédie des biens communs »<sup>1</sup> tient à ce que la rationalité individuelle des acteurs les conduit à exploiter ces ressources sans en assurer le renouvellement ou la conservation, bien qu'il s'agisse a priori de l'intérêt de tous. De nombreux efforts se sont portés sur l'élaboration d'instruments de gestion susceptibles de surmonter ce paradoxe et de fournir le cadre théorique d'une nouvelle « gouvernance » mondiale de l'environnement. C'est dans ce contexte que la pertinence du concept de « biens public mondiaux » (*global public goods*) mis en avant par le PNUD et la Banque Mondiale doit être soumise à examen.

Nous tenterons dans un premier temps d'appliquer la notion de bien public mondial à la biodiversité animale et végétale, pour souligner les impasses théoriques et empiriques auxquelles cela conduit. Puis nous montrerons à quels obstacles dirimants un régime international viable de la biodiversité se heurte pour l'instant, tout en plaidant en faveur d'un renforcement des politiques publiques nationales. Notre argumentation s'appuiera de façon privilégiée sur l'exemple du commerce des espèces menacées d'extinction, avec quelques références à la Convention sur la biodiversité.

### **Un concept plutôt mal adapté à la biodiversité**

#### *La définition des biens publics mondiaux et son application à la biodiversité*

La notion de « *public goods* » recouvre à la fois ce que l'on appelle, dans la comptabilité nationale française, les biens et services non marchands c'est à dire fournis soit à titre gratuit, soit à un prix très inférieur au coût de revient, et à la fois ce que les économistes appelaient traditionnellement « biens libres » tels l'air ou l'eau, souvent qualifiés aujourd'hui de biens communs. Les « *public goods* » s'opposent a priori aux « *private goods* » offerts par le

---

<sup>1</sup> HARDIN (G.), « The Tragedy of the commons », *Science* n° 162, décembre 1968, pp. 1243-1248.

marché. Plus précisément, les biens publics mondiaux sont définis par Inge, Grunberg et Stern de la façon suivante<sup>2</sup> :

- 1) Ce sont d'abord des « biens publics » marqués par deux caractères :
  - l'accès à ces biens n'est pas réservé à une minorité « d'acheteurs », ils sont a priori accessibles à tous (contrairement aux biens privés qui supposent un pouvoir d'achat suffisant),
  - leur consommation par ceux qui y ont accès ne prive pas les autres de la jouissance du même bien (par exemple l'opposition entre un jardin public ouvert à tous et un jardin privé dont seuls les propriétaires peuvent bénéficier) ; ils engendrent des externalités positives.
- 2) Pour être « publics » à l'échelle mondiale, ils doivent bénéficier à la totalité des pays de la planète, à l'ensemble des groupes sociaux à l'intérieur de ces pays et aux générations futures autant qu'à la présente génération (cette notion de responsabilité à l'égard de nos descendants ayant été popularisée par le rapport Brundtland de 1987 et le Sommet de la planète Terre en 1992).

Ces critères conduisent immédiatement les auteurs à conclure que les biens publics mondiaux « purs » sont extrêmement rares et qu'il convient de raisonner en termes relatifs à la fois en ce qui concerne le caractère plus ou moins public de ces biens et à la fois en ce qui a trait à leur universalité, pour finalement inclure dans une même catégorie de biens publics mondiaux au sens large, des biens « purs » et « impurs ». Ces derniers, bien plus nombreux, sont soit des biens dont l'usage est réservé à un groupe ou « club » (par exemple membres d'une alliance militaire ou d'une organisation régionale comme l'UE), ou certains biens dont l'usage peut conduire à l'exclusion d'ayants-droit dans la mesure où si ce bien est en accès libre, il n'est pas disponible en quantité illimitée ou est susceptible de s'épuiser.

Comme le soulignent nos auteurs, si le marché est efficace pour fournir des biens privés, la production de biens publics suppose l'action de l'Etat, non seulement à travers la dépense publique, mais aussi par son action de catalyseur des efforts privés et de régulateur via la production de normes juridiques. Or rien de tout cela n'existe au plan international, au moment où beaucoup de marchés économiques sont effectivement mondialisés. La transposition de la notion de bien public de l'ordre interne au plan mondial est-elle possible en l'absence d'un Etat mondial ou au moins d'un mécanisme d'arbitrage remplissant les mêmes fonctions ?

S'il n'y a pas dans l'ordre international cet arbitre au-dessus de la mêlée, mais surtout ce catalyseur susceptible de « trancher le nœud gordien de l'inaction collective », qu'est – tendanciellement au moins – l'Etat au plan national, comment assurer que les systèmes de normes internationales qui se mettent en place soient un tant soit peu conformes à l'intérêt général de la société internationale et débouchent sur la production des biens publics mondiaux tant désirés ? Face à cette objection classique, Inge, Grunberg et Stern prônent la non moins classique coopération inter-étatique et la théorie des « régimes » internationaux chère à Stephen Krasner<sup>3</sup>. Selon eux, un nombre croissant de régimes juridiques internationaux régulent des domaines qui étaient autrefois l'apanage des Etats et assurent de facto une gouvernance mondiale. Il convient pourtant de s'interroger sur la portée réelle de ces régimes, notamment en matière d'environnement.

Compte tenu des aléas de la coopération intergouvernementale et pour sauver la cohérence de leur démarche, Inge, Grunberg et Stern s'en remettent in fine aux « non-state actors », lesquels incluent d'ailleurs aussi bien les entreprises privées – mais s'agit-il encore de biens

---

<sup>2</sup> INGE (P), GRUNBERG (I.), STERN (M.A.), *Global Public Goods : International Cooperation in the 21<sup>st</sup> Century*, New York/Oxford, UNDP/Oxford University Press, 1999, chapitre 1 « Defining Global Public Goods ».

<sup>3</sup> KRASNER (S.D.), *International Regimes*, Ithaca (NY), Cornell University Press, 1986.

publics ? Les auteurs s'en sortent par une pirouette en évoquant les externalités positives de biens produits de façon privative - que les ONG : « Bien que beaucoup de régimes internationaux soient par nature intergouvernementaux, les organisations de la société civile internationale et le secteur privé jouent un rôle croissant dans l'élaboration des normes et règles internationales, mais aussi dans leur mise en œuvre »<sup>4</sup>. Ce pari sur le rôle d'une société civile internationale à l'existence elle-même hypothétique<sup>5</sup> repose, de notre point de vue, sur la confusion entre influence – certaines ONG à l'évidence n'en sont pas dénuées – et pouvoir – la décision passe toujours par les Etats seuls détenteurs de fragments de souveraineté.

Au-delà de la vérification empirique du rôle de cette prétendue société civile, c'est la question du public des politiques publiques visant à produire ces biens publics mondiaux qui est posée<sup>6</sup>. Pour Inge, Grunberg et Stern, il s'agit logiquement de « l'humanité toute entière ». Ils retrouvent l'inspiration du rapport Brundtland qui entendait parler au nom du « genre humain », non seulement pour la génération actuelle, mais aussi pour les générations futures. Mais le « genre humain » ou « l'humanité » ne sont que des abstractions. Il est permis de douter que dans le monde contemporain, le sentiment d'appartenir à une même espèce ayant en partage une seule planète ait effectivement supplanté les identités nationales, religieuses ou ethniques. La tendance observée à l'homogénéisation des modèles de consommation et des normes, portée par la globalisation des marchés et de l'information<sup>7</sup>, s'accompagne de réactions identitaires parfois violentes. Le « citoyen mondial » invoqué par Inge, Grunberg et Stern n'est encore qu'une réalité virtuelle, sous-produit trompeur d'Internet – en réalité l'instantanéité du message n'efface pas les malentendus culturels. Faire dépendre l'existence de biens publics mondiaux de notions aussi floues démontre, a contrario, la fragilité de ce concept.

En dépit du constat quasi unanime des scientifiques sur le rythme accéléré de la disparition des espèces animales et végétales – 50 fois plus rapide que l'extinction naturelle -, en dépit de l'adoption en 1992 de la Convention sur la biodiversité, entrée en vigueur l'année suivante après ratification par un minimum de 30 Etats, et de l'existence d'un régime régulant les espèces menacées de disparition (la Convention sur le commerce international des espèces menacées d'extinction (CITES), adoptée en mars 1973 et entrée en vigueur en juillet 1975), la conservation de biodiversité animale et végétale la plus grande est loin d'être ce bien public mondial « pur » mentionné par Inge, Grunberg et Stern. Pour eux, la valeur de la biodiversité pour l'humanité résulterait de son existence même (jugement scientifique et esthétique, voire éthique pour les partisans de « Gaïa » ou les militants de la cause animale) et non d'un usage

---

<sup>4</sup> INGE (P), GRUNBERG (I.), STERN (M.A.), op. cit., p. 14.

<sup>5</sup> Cf. POULIGNY (B.), « Acteurs et enjeux d'un processus équivoque : la naissance d'une 'internationale civile' », *Critique internationale*, n° 13, octobre 2001, pp. 163-176. L'auteur évoque les nombreux problèmes posés par la réification de cette construction intellectuelle.

<sup>6</sup> Toute politique publique ne prend sens que par rapport au public auquel elle s'adresse, selon l'expression de Cobb et Elder, soit les individus, groupes, ou organisations (situés à l'extérieur de l'appareil d'Etat) dont la situation est affectée par cette politique ; MULLER (P.), SUREL (Y.), *L'Analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien (Clefs), 1998, p. 22.

<sup>7</sup> « La diffusion des préférences culturelles, des styles de pensée et même des normes de comportement que permet la technologie moderne est un phénomène frappant. Mais on aurait du mal à déceler un équivalent au niveau mondial des pratiques culturelles régissant, dans les systèmes locaux, la pêche, la chasse ou l'exploitation de populations animales. Peut-on imaginer l'émergence d'une culture mondiale qui nous aiderait à penser la protection de la biodiversité ou à énoncer des normes pour les activités produisant du gaz à effet de serre ? », YOUNG (O.R.), « Gérer les biens communs planétaires : Réflexions sur un changement d'échelle », *Critique Internationale*, n° 9, octobre 2000, p. 156.

spécifique dont elle ferait l'objet. Il s'agit là d'une conception typiquement occidentale, qui fait l'impasse sur les valeurs d'usage de la biodiversité pour les populations vivant à son contact dans les pays du Sud<sup>8</sup>. Nous reviendrons ci-dessous sur ce conflit de valeurs.

Les caractères non-exclusif de l'accès au bien et non-concurrent (*non rivalrous*) de l'usage, caractéristiques du bien public, ne se vérifient ici que dans la mesure où l'on raisonne dans l'abstraction sur la biodiversité globale. En effet, par principe, toutes les espèces se valent et tout un chacun bénéficie de cette diversité à l'échelle mondiale. Dès que l'on raisonne sur des espèces spécifiques situées dans leurs aires de répartition, la fiction du libre accès se heurte d'abord au principe de territorialité des Etats et de leurs ressources, renforcé par la Convention sur la biodiversité de 1992, laquelle reconnaît aux Etats la pleine souveraineté sur leur ressources naturelles et biologiques (art. 1). Le principe du libre accès à la ressource est devenu, dans les négociations préliminaires à cette convention, un argument des pays industrialisés - désireux de maintenir un accès gratuit à la flore et à la faune sauvage - pour dénier aux Etats et populations concernées un droit de propriété effectif sur les ressources génétiques animales et végétales<sup>9</sup>. En outre, l'accès peut être restreint *de facto* pour la préservation même d'une espèce pâtissant soit de la sur-fréquentation touristique, à l'instar de la tortue des Galapagos, ou de prélèvements excessifs - le rhinocéros ou certains cétacés.

Par ailleurs, l'usage non-concurrent est largement démenti par les faits : qu'il s'agisse de la flore ou de la faune, les prélèvements sur la ressource (*consumptive uses*) réduisent sa disponibilité parfois jusqu'à l'extinction - d'où les prohibitions mises en œuvre sous l'égide de la CITES. Certains auteurs distinguent alors ces « *common pool resources* », caractérisées par la 'non-exclusion' mais la 'rivalité', des biens publics proprement dits<sup>10</sup>. Cette notion de ressources d'usage commun présente l'avantage d'intégrer les conflits d'usage portant sur des ressources susceptibles de s'épuiser, sans pour autant fournir de formule magique pour les résoudre<sup>11</sup>. La conservation de la biodiversité constituerait donc, au mieux, un bien public mondial « impur » ; mais les autres critères d'identification, qu'il s'agisse de l'appréciation des externalités positives et négatives ou de la définition du public concerné, sont tout aussi problématiques, comme nous le verrons plus en détail ci-après.

#### *La faiblesse des régimes existants*

Il est indéniable qu'il existe aujourd'hui des ébauches de régimes internationaux de l'environnement<sup>12</sup>, mais il s'agit d'un droit « essentiellement déclaratoire » comme le droit humanitaire. « Accumulation de règles hétéroclites, [le droit international de l'environnement] peut difficilement être considéré comme un véritable ordre juridique obéissant à une hiérarchie des normes et débouchant sur des procédés de mise en cause d'une responsabilité

---

<sup>8</sup> Comme l'écrit fort justement François Constantin, une telle conception entraîne « une délocalisation du 'bien' et la confiscation internationale du 'commun' » ; CONSTANTIN (F.), « L'humanité, l'éléphant et le paysan : Bien commun et pouvoir local », *Critique Internationale*, n° 9, octobre 2000, p. 118.

<sup>9</sup> SMOUTS (M-C), « Un monde sans bois ni lois : la déforestation des pays tropicaux », *Critique Internationale*, n° 9, octobre 2000, pp. 131-146.

<sup>10</sup> YOUNG (O.R.), op. cit., pp. 147-159.

<sup>11</sup> SMOUTS (M-C), *ibid.* pp. 134-135.

<sup>12</sup> Nous retenons ici la définition étroite du régime international comme ensemble de normes et de règles stipulées par un accord multilatéral ayant force obligatoire pour les parties contractantes, plutôt que la vision large d'un ensemble de normes et règles, explicites ou implicites, orientant la conduite des acteurs dans un domaine ou sur un enjeu donnés ; pour une critique de cette acception large, cf. STRANGE (S.), « Cave! Hic Dragones : A Critique of Regime Analysis », *International Organization*, 36, 1982, pp. 479-496.

spécifique »<sup>13</sup>. Il repose sur des principes d'autant plus flous qu'ils sont consensuels comme le « principe de précaution »<sup>14</sup>, le « développement durable »<sup>15</sup> ou la notion de « patrimoine commun de l'humanité ». Gilbert Rist montre, par exemple, comment le « développement durable » tel que défini par le rapport Brundtland fut le produit d'une confusion conceptuelle et de compromis diplomatiques. La commission onusienne présidée par Gro Harlem Brundtland a voulu concilier d'une part la poursuite de la croissance industrielle et d'autre part la préservation de l'environnement et des ressources, en faisant ainsi l'économie d'une véritable analyse du processus de développement. Rist rappelle que c'est d'ailleurs à son ambiguïté même que l'expression « développement durable » doit son succès<sup>16</sup>. D'ailleurs, dans l'esprit de la plupart des dirigeants politiques réunis à Rio, il s'agissait nullement de soumettre la croissance capitaliste aux impératifs écologiques – d'où le rejet de la notion d'éco-développement forgée par Ignacy Sachs<sup>17</sup> – mais d'en assurer la re-légitimation face aux critiques dont elle faisait l'objet : il en est maintenant de l'écologie comme de la justice sociale, nul ne peut s'y dire opposé.

De plus, l'efficacité de la stratégie de coopération entre les Etats est pour le moins incertaine. Les régimes internationaux de protection et de gestion de l'environnement peinent à se mettre en place. Les engagements solennels du Sommet de la planète Terre de 1992 n'ont guère été suivis d'effets et le bilan tiré en 1997, lors de la conférence Rio + 5, de la mise en œuvre de l'Agenda 21 était plutôt sombre (même s'il s'agissait d'un programme d'action ne liant pas de façon absolue les signataires, un quasi-régime plutôt qu'un véritable régime international). En reconnaissant aux pays de la zone intertropicale, où se trouvent 90% des espèces de flore et de faune recensées ou non, la priorité du droit au développement économique et social sur toute autre considération et en subordonnant leurs efforts en matière de conservation – notamment l'obligation purement formelle d'adopter une stratégie nationale de conservation – et d'utilisation durable à des transferts financiers et de technologie effectifs de la part des pays industrialisés (art. 20, al. 4), la Convention sur la biodiversité traduit les ambiguïtés idéologiques du sommet de Rio.

Il n'est guère surprenant qu'un texte sans véritable obligation pour les parties contractantes (tout engagement y est assorti du rituel « en fonction des possibilités et par les moyens jugés appropriés »), ni calendrier précis de mise en œuvre, n'ait pu freiner l'exploitation destructrice des forêts d'Asie du Sud-Est (la forêt en tant que telle est d'ailleurs exclue de son champ) ou prévenir le plan routier « Avança Brasil » du gouvernement brésilien, lequel pourrait détruire à terme 40% de la forêt amazonienne et une partie des espèces encore inconnues qu'elle recèle<sup>18</sup>. Par-delà l'unanimité trompeur du Sommet de Rio, le régime international de la conservation de la biodiversité apparaît intrinsèquement faible, face aux enjeux économiques considérables des biotechnologies, d'où l'accent mis par les conférences de parties successives sur les droits de la propriété intellectuelle des ressources génétiques et sur le protocole sur la sécurité biologique signé à Carthagène en janvier 2000. Le refus initial

<sup>13</sup> ROCHE (J-J), *Relations internationales*, Paris, LGDJ, 1999, p. 270.

<sup>14</sup> Cf. CHARBONNEAU (S.), « Le principe de précaution ou les limites d'un principe politique », *Natures, sciences et sociétés*, vol. 9, n° 2, Avril-Juin 2001, pp. 44-50.

<sup>15</sup> J. Pezzey a recensé plus de vingt définitions différentes ; cf. PEZZEY (J.), « Economic Analysis of Sustainable Development », *The World Bank*, mars 1989, cité par LAROCHE (J.), *Politique Internationale*, Paris, LGDJ, 2<sup>ème</sup> ed., 2000, p. 435.

<sup>16</sup> RIST (G.), *Le développement : Histoire d'une croyance occidentale*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996, pp. 290-320. Pour une critique des illusions nées du discours sur le « développement durable », face aux réalités du développement, cf. GILLEPSIE (A.), *The Illusion of Progress : Unsustainable Development in International Law and Policy*, Londres, Earthscan, 2001.

<sup>17</sup> SACHS (I.), *Stratégies de l'écodéveloppement*, Paris, Editions Ouvrières, 1980.

<sup>18</sup> Cf. dossier « Amazonie », *Courrier International* n° 559, 19-25 juillet 2001, pp. 21-27.

américain de signer la convention (le président Clinton renversa cette position en 1993) et l'absence de ratification par le Sénat jusqu'à ce jour augurent mal de l'avenir, les grands Etats étant avant tout soucieux de favoriser leurs agro-industries<sup>19</sup>.

Pour une relative réussite comme le Protocole de Montréal de 1987 (qui limite les émissions de gaz à CFC pour réduire le trou de la couche d'ozone)<sup>20</sup>, combien d'échecs ? Le sort du Protocole de Kyoto de 1997 (sur la réduction des gaz à effet de serre), lequel paraît très compromis depuis la conférence de La Haye de novembre 2000, en raison, notamment, de l'attitude américaine qui s'est encore durcie avec l'élection à la présidence de Georges W. Bush, atteste que l'existence d'un intérêt commun des différents Etats à coopérer ne suffit pas, dès lors que de puissants intérêts nationaux – en l'occurrence économiques – sont en jeu. Les arguties techniques (sur les forêts comme puits de carbone ou sur la généralisation du marché de droits à polluer) ne font que dissimuler l'expression cynique de la puissance et le refus d'un régime international contraignant<sup>21</sup>. Réaffirmer de façon incantatoire l'existence d'une « communauté internationale »<sup>22</sup> n'y changera rien. On peut pourtant arguer que le contrôle de « l'effet de serre » est un bien public mondial par excellence, puisque le réchauffement climatique aura des conséquences multiples et ne laissera aucun pays totalement indemne.

Même lorsqu'un cadre d'action cohérent est défini, comme c'est le cas pour la Convention de Washington sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES), qu'une politique claire est adoptée – éventuellement contestable – avec le classement d'une espèce en Annexe I (aucun commerce autorisé) ou en Annexe II (commerce strictement réglementé)<sup>23</sup>, la mise en œuvre demeure aléatoire parce qu'elle repose exclusivement sur la bonne volonté des parties signataires. Au-delà des failles juridiques dans la rédaction de la convention elle-même – notamment les multiples exceptions et statuts particuliers<sup>24</sup>, à l'origine de nombreuses violations, son application par les Etats est très inégale, faute d'une législation nationale adaptée, de moyens suffisants et/ou de volonté politique<sup>25</sup>. Les mécanismes de régulation imaginés, tels les permis d'exportation et d'importation ou les quotas, ont été systématiquement dévoyés par les Etats complices et des

---

<sup>19</sup> Cf. LAMBERT (M-L), « La vie sauvage, enjeu du droit international contemporain : réflexion sur la CITES », thèse de doctorat en droit, Université de Paris I Panthéon - Sorbonne, octobre 1997, pp. 431-53 ; PORTER (G.), WELSH BROWN (J.), CHASEK (P.S.), *Global Environmental Politics*, Boulder (EU), Westview, 2000, pp. 124-30.

<sup>20</sup> LAROCHE (J.), op. cit., pp. 460-61. En réalité, certaines études récentes indiquent que les fluides de substitution ayant remplacé les CFC auraient un effet tout aussi néfaste sur la couche d'ozone...

<sup>21</sup> Cf. le dossier sur les enjeux de La Haye dans *Le Courrier International*, n° 517, 28 septembre – 4 octobre 2000, pp. 40-45 ; également PORTER (G.), WELSH BROWN (J.), CHASEK (P.S.), op. cit., pp. 112-124.

<sup>22</sup> Comme le fait HEAL (G.), « New strategies for the provision of global public goods : Learning from international environmental challenges », in INGE (P), GRUNBERG (I.), STERN (M.A.), op. cit., pp. 220-237.

<sup>23</sup> Cela représente respectivement 890 espèces pour l'Annexe I et 29 111 espèces pour l'Annexe II.

<sup>24</sup> LASSAUQUE (J.), « Les obstacles à l'application de la convention de Washington sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction », mémoire DEA, Université de Limoges, 2000, pp. 23-28, 34-50 ; d'une façon plus générale, PORTER (G.), WELSH BROWN (J.), CHASEK (P.S.), op. cit., pp. 150-153.

<sup>25</sup> DUFFY (R.), *Killing for Conservation : Wildlife Policy in Zimbabwe*, Londres, James Currey, 2000, pp. 146-147. Ce ne sont pas nécessairement les pays du Sud qui sont les plus fautifs, car dans les pays du Nord, la demande pour les produits de la faune et flore sauvages est telle qu'elle surpasse de loin les capacités de contrôle mises en œuvre par les Etats.

individus peu scrupuleux<sup>26</sup>. Or le Secrétariat de la CITES n'a aucun moyen de sanctionner les Etats contrevenants.

Par ailleurs, les affrontements observés aux conférences bisannuelles des parties à la CITES attestent de la prééminence des logiques d'intérêt national et de l'absence d'une définition commune d'un « intérêt de l'humanité » qui soit suffisamment précise pour informer les décisions politiques. En 1989, suite aux pressions exercées par une coalition de pays industrialisés et de pays d'Afrique de l'Est, avec le soutien des grandes ONG conservationnistes, l'éléphant d'Afrique a été inscrit à l'Annexe I de la Convention, ce qui avait pour effet de proscrire le commerce de l'ivoire et de tous les produits dérivés. Lors de la 10<sup>ème</sup> conférence des parties, tenue à Harare en juin 1997, le Botswana, la Namibie et le Zimbabwe, qui demandaient le retour de l'éléphant à l'Annexe II et l'autorisation pour les Etats d'Afrique australe de vendre un stock limité d'ivoire, se sont heurtés comme précédemment à l'opposition des Etats-Unis et d'une partie des pays européens, soutenus par les grandes ONG conservationnistes, au nom du principe de précaution. Ils ont su obtenir l'appui du Japon (client déclaré de cet ivoire), qui détenait depuis la précédente conférence le poste stratégique de président en exercice du comité de suivi (*Standing Committee*), et de pays d'Asie du sud-est, comme la Malaisie et l'Indonésie, qui souhaitaient obtenir un soutien réciproque en matière d'exploitation des bois tropicaux, de même que le soutien plus discret de la Norvège combattant l'interdiction de la chasse à la baleine, ou du Canada défendant la chasse industrielle aux phoques<sup>27</sup>. L'Union Européenne s'est abstenue, faute d'une position commune – certains Etats membres soutenant l'approche zimbabwéenne tandis que la France et l'Allemagne campaient sur une position intransigeante –, permettant *de facto* au Zimbabwe de remporter, à l'arraché, une belle victoire diplomatique, dans un affrontement caricatural Nord/Sud. Toutefois, la fragilité de ce succès est apparue lors de 11<sup>ème</sup> conférence des parties à Nairobi, en avril 2000, où les pays intéressés n'ont pu obtenir un renouvellement de l'autorisation de commercer (techniquement, le classement en Annexe II de leurs éléphants est maintenu, avec quota de vente zéro, une solution que TRAFFIC prônait dès 1997), le maintien ou non de l'interdiction devant être réexaminé lors de la prochaine conférence des parties en 2002, sur la base d'informations plus précises sur le braconnage.

En réalité, les arguments pseudo-scientifiques avancés aux conférences des parties de la CITES ne visent souvent qu'à dissimuler derrière des logiques altruistes ou scientistes les intérêts des Etats : souveraineté sur les ressources naturelles perçues comme levier de développement au Sud, satisfaction des opinions publiques nationales agitées par des grandes ONG au Nord. On y assiste à un jeu diplomatique classique, bien qu'influencé par les ONG, où les manifestations de puissance ne sont pas absentes : l'arme de l'aide a été utilisée à plusieurs reprises par les Etats-Unis et les ONG opposées au commerce de l'ivoire, pour rallier des Etats africains à leur position ou menacer ceux qui s'y opposaient<sup>28</sup>. Un tel processus ne paraît pas de nature à déboucher spontanément sur la production d'un bien

<sup>26</sup> PARKER (I), *The Ivory Trade*, vol. 3 « Discussions and Recommendations », cité par DUFFY (R.), op. cit., p. 146. Sur le rôle de la Somalie dans l'exportation d'ivoire de contrebande avant 1989, cf. COMPAGNON (D.), « Ressources politiques, régulation autoritaire et domination personnelle en Somalie : le régime de Siyaad Barre (1969-1991) », thèse de doctorat de l'Université de Pau et des Pays de l'Adour, 1995, pp. 621-24.

<sup>27</sup> Sur la diplomatie du Zimbabwe dans les conférences de parties successives, cf. MOFSON (P.), « Zimbabwe and CITES : illustrating the reciprocal relationship between the state and the international regime », in SCHREURS (M.A.), ECONOMY (E.), eds., *The Internationalization of Environmental Protection*, Cambridge, CUP, 1997, pp. 162-187.

<sup>28</sup> Cf. DUFFY (R.), op. cit., p. 162. De leur côté, les pays d'Afrique australe se sont efforcés d'accroître le poids des pays du Sud dans le comité de suivi de la CITES et y sont parvenus à la conférence de Fort Lauderdale en 1994.

public mondial : même quand la puissance est mise au service de ce que les pays occidentaux définissent comme le Bien, cela reste une logique de domination<sup>29</sup>. Ainsi, les Etats-Unis, en pointe dans la protection des grands mammifères africains, se sont opposés avec succès à l'interdiction du commerce d'espèces marines lorsque leurs intérêts économiques étaient en cause. Le marchandage planétaire présenté par Inge, Grunberg et Stern, comme un modèle de gestion permettant de concilier équité et production des biens publics<sup>30</sup>, se manifeste dans les faits, mais il n'opère pas nécessairement au bénéfice de la conservation de la biodiversité<sup>31</sup>.

On peut bien sûr se rabattre sur une conception *ad minima* du bien public mondial se résumant à l'existence même d'un régime international de gestion, telle la CITES ou encore la Convention sur la biodiversité, aussi lacunaire et inefficace soit-il<sup>32</sup>. Ce que nos théoriciens nomment un bien public « intermédiaire » – comme il y a des biens intermédiaires en économie – repoussant la production du bien « final » - la conservation d'une biodiversité maximale – à un futur indéterminé. Ce n'est qu'une nouvelle version du vieil argument des juristes selon lequel les normes de DIP finissent par s'imposer aux Etats récalcitrants, du simple fait qu'elles existent et que des acteurs, étatiques ou non, peuvent s'y référer. Sans sous-estimer l'effet de légitimation qui s'attache à ces traités et à l'observation au moins formelle de leurs obligations (en dépit de la dureté des controverses au sein de la CITES, aucun des Etats y ayant adhéré ne s'en est retiré ou a refusé officiellement d'appliquer ses décisions), les limites de ce type de raisonnement, notamment en matière de droits de l'homme, sont connues ; rien ne permet de penser qu'il en soit autrement avec la biodiversité.

Le rôle des ONG dans les débats autour de la conservation de la biodiversité ne doit pas être sous-estimé et ne se réduit pas à une contribution à la fixation de l'agenda (par exemple l'identification des espèces menacées pour le compte de la CITES dans la création de la laquelle elles ont joué un rôle essentiel)<sup>33</sup>. En tant qu'entrepreneurs moraux, les grandes ONG internationales tendent à définir les termes du débat en travaillant les opinions publiques nationales, par des campagnes de communication sophistiquées (comme celle qui a précédé la décision de classement de l'éléphant en 1989), lesquelles font pression sur les Etats. Pourtant, il suffit d'observer quelques exemples de contre-sommets organisés par les ONG (le « Forum Global », en parallèle avec le Sommet de la Terre de 1992, a rassemblé près de 20000 personnes), où la parole est d'autant plus libre qu'elle est impuissante, pour s'interroger sur l'impact réel d'un tel conglomérat d'organisations hétéroclites et à la crédibilité très variable. Les grandes ONG environnementalistes obtiennent des résultats plus significatifs quand elles font du lobbying auprès des gouvernements, ce qui suppose que leurs intérêts coïncident – au moins temporairement - avec ceux des Etats<sup>34</sup>. Elles apparaissent alors davantage comme des

---

<sup>29</sup> D'aucuns n'hésitent pas à évoquer un nouvel impérialisme ; cf. LAL (D.), « Ecofundamentalism », *International Affairs*, 71, 1995, pp. 515-28. L'impérialisme des pays du Nord est également l'un des reproches adressés à la CITES par des pays du Sud comme le Zimbabwe.

<sup>30</sup> INGE (P), GRUNBERG (I.), STERN (M.A.), op. cit., « Introduction ».

<sup>31</sup> Certains arguent cependant que le régime de la CITES est sorti renforcé de l'affrontement sur l'éléphant ; PORTER (G.), WELSH BROWN (J.), CHASEK (P.S.), op. cit., pp. 98-103 ; dans un sens convergent, MOFSON (P.), op. cit.

<sup>32</sup> Certes nous n'ignorons pas qu'un régime même inefficace peut engendrer des externalités positives en termes de sensibilisation du public, mise sur agenda, altération des systèmes de normes et valeurs défavorables à la conservation ; mais de tels résultats pourraient être obtenus par d'autres méthodes...

<sup>33</sup> Sur ce point, cf. CONSTANTIN (F.), « L'humanité, l'éléphant et le paysan : Bien commun et pouvoir local », *Critique Internationale*, n° 9, octobre 2000, pp. 120-122 ; LAMBERT (M-L), op. cit., pp. 167-272.

<sup>34</sup> Même à la CITES où les ONG ont acquis le droit de participer aux conférences bisannuelles, seuls les Etats signataires ont le droit de voter les résolutions et amendements.



parties à la négociation, défendant un intérêt particulier parmi d'autres<sup>35</sup>, plutôt que comme l'hypothétique incarnation de la conscience universelle...

### **Les obstacles à la mise en place de régimes internationaux efficaces de la biodiversité**

Ces obstacles seront regroupés ici dans deux grands thèmes : les conflits de valeurs à l'échelle internationale comme au plan interne ; le choix du niveau de gestion le plus pertinent pour résoudre le dilemme des externalités.

#### *Les conflits de valeurs quant à l'usage de la biodiversité*

Le concept même de bien public mondial suppose que la conservation de la biodiversité soit considérée comme désirable en soi, pour l'ensemble de l'humanité, par exemple comme facteur d'équilibre écologique, avant même d'être un stock de gènes à exploiter dans le futur ou un bien affecté d'une valeur morale ou esthétique. Mais ce postulat fait l'impasse sur les différences subsistant entre les systèmes de valeurs des sociétés humaines, bien qu'il s'agisse d'un facteur déterminant des attitudes observées sur le terrain à l'égard d'espèces spécifiques. Marshall Murphree a mis en évidence de façon très claire – voire caricaturale – l'opposition entre le paradigme du Nord et celui du Sud quant à la conservation de la faune sauvage<sup>36</sup>. Au Sud, la faune est d'abord une ressource à valoriser pour permettre le développement économique et social des populations qui vivent à son contact et en subissent les nuisances ; c'est lorsque la faune acquiert une valeur économique qu'elle mérite d'être conservée.

Au Nord, la conservation est devenue une fin en soi, une activité spécialisée au sein d'une société à dominante urbaine et technicienne, confiée à des experts fondant leur intervention publique sur une compétence scientifique. La nature y est ce qui est mis « en réserve », i.e. ce qui n'est pas destiné à être utilisé pour le développement, mais y est conservé pour des usages récréatifs, scientifiques ou pour la valeur esthétique qu'on lui prête. L'attachement émotionnel du grand public pour certaines espèces affublées de caractères anthropomorphiques (éléphant, baleines, fauves, phoques, ours) sert de support à la mobilisation conservacionniste, mais déséquilibre totalement la perception du risque pesant sur la biodiversité. C'est évidemment cette conception des pays occidentaux industrialisés, relayée à la fois par leurs gouvernements et par les grandes ONG environnementalistes, qui informe le discours dominant à l'échelle mondiale sur la biodiversité et les politiques spécifiques aux espèces en voie de disparition. Le concept de développement durable aurait dû combler ce fossé culturel, mais son ambivalence déjà mentionnée, a entretenu le hiatus entre Nord et Sud.

Même dans les pays où a été mise en œuvre une politique d'intéressement financier des populations à la conservation, comme c'est le cas au Zimbabwe avec le programme CAMPFIRE de redistribution aux populations locales des revenus de la chasse sportive aux grands mammifères<sup>37</sup>, les représentations collectives n'ont pas été profondément modifiées.

---

<sup>35</sup> Ainsi le WWF International a changé de position sur l'éléphant en 1989, en se ralliant à la demande d'interdiction du commerce par la CITES, pour ne pas perdre ses membres cotisants et bienfaiteurs aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne ; DUFFY (R.), op. cit., pp. 163-65.

<sup>36</sup> MURPHREE (M.W.), « « Ex Africa semper aliquid novi ? » Pour une nouvelle approche de la conservation », in COMPAGNON (D.), CONSTANTIN (F.), dir., *Administrer l'environnement en Afrique : Gestion Communautaire, conservation et développement durable*, Paris, Karthala, 2000, pp. 41-52.

<sup>37</sup> Sur ce programme, voir notamment MUROMBEDZI (J.C.), « Campfire ou alliance impie : la conservation par le profit local », *Politique Africaine*, n° 53, mars 1994, pp. 64-74 ; également le

Cela résulte largement d'une méfiance à l'égard de la grande faune profondément ancrée dans les mentalités : celle-ci est perçue comme nuisible voire maléfique, expression du surnaturel, et n'est tolérée qu'en tant que source de viande de gibier<sup>38</sup>. Il faudrait bien sûr nuancer en fonction des terroirs et distinguer dans la vallée du Zambèze entre migrants venant des autres provinces du Zimbabwe – plus hostiles - et vieux habitants. La faune est mieux tolérée – ce n'est pas un hasard - dans les zones les moins peuplées.

On peut certes rétorquer que les cultures paysannes africaines favorisaient également une gestion responsable de la ressource à travers un système d'interdits et d'animaux tabous, notamment dans le cadre de la chasse traditionnelle. Mais ceci ne vaut pas pour des pratiques dont l'échelle et donc l'impact ont changé grâce à la technique et à l'aide au développement : c'est le programme régional de contrôle de la mouche tsé-tsé financé par l'UE qui a permis une colonisation agricole accélérée de la moyenne vallée du Zambèze dans les années 1980 (objectif d'ailleurs explicite du gouvernement zimbabwéen) et l'introduction massive de bétail ; c'est la technique du forage à grande profondeur avec pompe qui permet l'expansion incontrôlée de l'élevage extensif dans le Kalahari botswanais, tandis que les classes moyennes urbaines tswana ont modifié le contenu du droit traditionnel de chasse en recourant aux armes à feu et aux véhicules 4x4<sup>39</sup>. Un peu partout en Afrique, la demande de viande de chasse provient de façon croissante de l'extérieur des communautés rurales, notamment des villes, et elle est stimulée par le développement des transports et la construction de voies de communication<sup>40</sup>.

Cela étant, les pays du Sud sont d'autant plus fondés à récuser le discours conservateur du Nord industrialisé, que les pays occidentaux ont largement sacrifié leur nature au développement économique et qu'ils continuent d'entretenir un rapport ambigu avec la faune sauvage. Les réactions passionnées déclenchées en France par l'ours brun réintroduit à grands frais dans les Pyrénées, ou par le loup, revenu semble-t-il naturellement dans les Alpes, pour légitimes qu'elles soient de la part des éleveurs, attestent que, sous le vernis zoophile récent de l'urbain nostalgique de la nature, pointe encore l'hostilité du paysan à l'égard des prédateurs<sup>41</sup>. Moins sujette à polémique mais tout aussi révélatrice est l'attitude à l'égard des animaux dits « nuisibles », dont la liste, fixée par arrêté préfectoral se fonde moins sur la connaissance scientifique que sur les préjugés et une certaine conception utilitariste de la faune : tout ce qui se mange est classé comme gibier, le reste étant traité comme « nuisible », sans tenir compte de l'équilibre écologique et de la préservation de la biodiversité<sup>42</sup>. Cela n'est guère différent de l'attitude du paysan africain ; seule la liste de ce qui se mange ou pas varie d'une culture à l'autre.

---

plaidoyer sans nuance de CHILD (G.), *Wildlife and the People : The Zimbabwean Success*, Harare, Wisdom Foundation, 1995.

<sup>38</sup> DE GARINE (I.), « Loin des mythes : Anthropologie du rapport à la faune », in COMPAGNON (D.), CONSTANTIN (F.), dir., op. cit., pp. 137-154.

<sup>39</sup> COMPAGNON (D.), « Les politiques de l'environnement au Botswana », in COMPAGNON (D.), MOKOPAKGOSI (B.), *Le Botswana contemporain*, Paris, Karthala, 2001, pp. 297-331.

<sup>40</sup> TAKFORYAN (A.), « La chasse : gestion communautaire et logiques économiques (Cameroun) », in COMPAGNON (D.), CONSTANTIN (F.), dir., op. cit., pp. 155-176.

<sup>41</sup> Pour des réactions significatives d'éleveurs pyrénéens face aux dégâts causés aux troupeaux par les ours slovènes, cf. « La révolte des éleveurs de la Haute-Ariège contre le retour de l'ours », *L'Ariègeois Magazine*, n° 114, juin-juillet 2001, Saint-Girons, pp. 59-67.

<sup>42</sup> Ainsi, le renard a été pourchassé en France en dépit de sa contribution au contrôle des populations de ragondins, tandis que des études scientifiques montrent que les campagnes d'empoisonnement au nom de la lutte contre la rage ont contribué à diffuser cette maladie – contraire du but recherché - en contraignant les populations de renards à la mobilité. Les petits prédateurs comme la fouine, la martre,

De fait, le conflit de valeur existe à l'intérieur même des sociétés occidentales, comme le montrent la difficulté à faire appliquer en France la directive européenne Natura 2000 sur la préservation des zones humides ou l'imbroglio juridique dans lequel s'est placé le gouvernement français au sujet de l'application de la directive de 1979 limitant la chasse aux oiseaux migrateurs. La composante identitaire forte du mouvement CPNT – « défense de la ruralité » et de la « tradition » – souligne combien ces attitudes, irrationnelles du point de vue même des chasseurs qui ont tout intérêt à une « chasse durable », i.e. assurant la conservation des espèces concernées, sont profondément ancrées dans un système de représentations qui exprime l'opposition fondamentale entre Nature et Société<sup>43</sup>. Les conflits d'usage entre chasseurs et autres usagers de l'espace rural – promeneurs, sportifs etc. – ou entre aménageurs et protecteurs des zones humides sont tels que la construction de la conservation de la faune comme bien public apparaît déjà très ardue au plan national. Comment prêcher à d'autres, au Sud, ce que l'on ne parvient pas à réaliser chez soi ?

Le conflit de valeurs traverse également les sociétés du Sud. Le Zimbabwe a réussi à « vendre » CAMPFIRE à l'échelle internationale de façon magistrale, en obtenant au passage une aide financière multilatérale (Fonds pour l'Environnement Mondial de la Banque Mondiale par exemple) et bilatérale considérable et en faisant de CAMPFIRE un argument de poids, bien que largement spécieux<sup>44</sup>, dans les débats de la CITES sur l'éléphant. Pourtant, l'adhésion des élites politiques noires à l'idéal de conservation sous-tendant CAMPFIRE est restée superficielle. Malgré le label de paradigme « africain » accolé à l'utilisation durable de la faune, le concept CAMPFIRE a été élaboré par un petit groupe d'experts blancs locaux appartenant soit à l'administration des Parcs Nationaux – pour certains dès avant l'indépendance<sup>45</sup> – soit à l'Université ou à des ONG comme le WWF – soit culturellement le « Nord » au sein du « Sud ». La *Commercial Wildlife Producers Association* (CPWA) qui rassemble les grands fermiers blancs engagés dans l'exploitation de la faune, de même que l'association des guides de chasse sportive ont joué, au moins autant que les communautés paysannes noires, un rôle décisif dans la promotion de l'utilisation économique de la faune qui sous-tend CAMPFIRE<sup>46</sup>. La mise en œuvre du programme a d'ailleurs été très lente, car il

---

le putois, souvent exterminés comme nuisibles, contribuent à l'équilibre des populations de campagnols qui menacent les récoltes et sont, de leur côté, empoisonnés par les agriculteurs.

<sup>43</sup> Cf. CHARBONNEAU (S.), *Chasse et Nature : L'avenir d'une passion millénaire*, Paris, Sang de la terre, 1998.

<sup>44</sup> Au milieu des années 1990, le gouvernement zimbabwéen et les différents groupes de pression élaborant son argumentaire (tel Africa Resources Trust, Zimbabwe Trust et CAMPFIRE Association) avançaient que l'interdiction du commerce de l'ivoire affectait la viabilité du programme et nuisait donc aux intérêts des paysans les plus pauvres des zones communales. Or l'essentiel des revenus de CAMPFIRE provenaient de la chasse sportive, laquelle n'était pas concernée par l'interdiction du commerce depuis une résolution de 1979 excluant les trophées de chasse du champ d'application de la CITES. En outre, le stock d'ivoire accumulé par le Service des Parcs depuis 1989, évalué généreusement à 30 millions de dollars US par les intéressés, représentait une ressource ponctuelle très inférieure à l'argent de l'aide bilatérale et multilatérale consacrée à la conservation.

<sup>45</sup> CHILD (G.), op. cit., chapitre VIII. Si les discussions ont commencé avant l'indépendance, c'est l'amendement de 1982 au *Parcs and Wildlife Act* qui a ouvert la voie à la dévolution d'autorité et le district de Nyaminyami fut le premier à se voir déléguer l'autorité de gestion de la faune en 1989.

<sup>46</sup> Cf. MOFSON (P.), op. cit., p. 178. Les fermiers avaient reçu le droit d'exploiter la faune sauvage se trouvant sur leurs terres depuis 1975. Au milieu des années 1990, Graham Child et Rowan Martin, tous deux anciens du Service des Parcs, défendaient une libéralisation totale du secteur de la faune en mettant sur le même plan gestion communautaire de type CAMPFIRE et gestion privée par les fermiers blancs. Sans oublier les intérêts des petites industries de transformation des produits de la faune, également aux mains des blancs locaux...

fallait surmonter la méfiance des élites noires, plus préoccupées de développement agricole que de conservation.

Quant aux attitudes fondamentales de la population vis-à-vis de la faune sauvage, elles n'ont pas beaucoup évolué depuis 1980 : si les Zimbabwéens noirs visitaient, jusqu'aux troubles récents, les parcs de Matopos (tombe de Cecil Rhodes), celui de Great Zimbabwe (monuments en pierre sèche attestant d'une civilisation pré-coloniale) ou Victoria Falls (avec sa statue de Livingstone), ils étaient quasiment absents des parcs animaliers (notamment Mana Pools et Hwange). Historiquement, l'aire protégée, la réglementation de la chasse et la conservation de la faune sont des idées de l'homme blanc, enracinées dans l'héritage colonial<sup>47</sup>. D'ailleurs, les deux principales associations de défense de la faune sauvage, la *Zimbabwe Wildlife Society* et la *Zambezi Society*, ne comptaient, encore au milieu des années 1990, pratiquement que des blancs (vieillissants) en leur sein et ne sont jamais parvenues à recruter de façon significative, même au sein de la classe moyenne noire. Au Botswana voisin, les ONG environnementalistes locales peinent à recruter et leur impact sur le « policy making » demeure faible face à une bureaucratie d'Etat imbue de sa mission modernisatrice et au groupe de pression des éleveurs de bétail.

#### *Le niveau pertinent de gestion*

La mise en œuvre d'une gouvernance mondiale de la biodiversité butte sur une double contradiction : entre le caractère local des externalités négatives et le caractère global des externalités positives de la conservation ; entre les engagements pris par les Etats dans le cadre des régimes internationaux de gestion et les aspirations réelles des populations auxquelles ces Etats sont censés rendre des comptes et dont procède leur légitimité à agir.

En effet, il est difficile, à l'échelon local, de faire apparaître des bénéfices tangibles de la conservation<sup>48</sup> : la biodiversité est une abstraction qui ne prend sens qu'à l'échelon global, y compris dans les pays développés – d'où d'ailleurs la focalisation excessive sur les espèces les plus spectaculaires comme la baleine, l'ours, l'éléphant ou le rhinocéros. Au-delà même des systèmes de valeurs évoquées ci-dessus, la sensibilité des populations locales à la conservation d'une espèce spécifique varie en fonction d'une multitude de facteurs : pression démographique, existence ou non d'espaces et de ressources « vierges » offrant la perspective d'une réserve dans laquelle on pourra puiser ultérieurement, état des techniques utilisées non seulement dans l'extraction, mais aussi dans le mode de vie en général. Ainsi, en Guadeloupe, les deux espèces protégées d'iguanes ne sont plus menacées par la chasse, mais sont, avec l'élévation du niveau de vie d'une population saturée d'aides publiques et de transferts sociaux, victimes d'une extermination silencieuse par l'automobile, l'urbanisation anarchique et les pesticides employés dans l'agriculture locale. Au contraire, il est assez facile d'individualiser les bénéfices d'une utilisation intensive, voire destructrice, qu'on se place du point de vue d'un Etat (Japon et chasse à la baleine), d'une profession (les exploitants forestiers) ou d'un individu (le chasseur ou le paysan défricheur).

D'autre part, les externalités négatives de la faune sauvage par exemple sont autrement plus tangibles à l'échelon local. Il s'agit bien sûr des dégâts et victimes humaines des grands

---

<sup>47</sup> Cette problématique est désormais bien connue ; cf. MACKENZIE (J.M.), *The Empire of Nature, Hunting, Conservation and British Imperialism*, Manchester, Manchester University Press, 1988 ; ANDERSON (D.), GROVE (R.), eds., *Conservation in Africa. Peoples, Policies and Practice*, Cambridge (UK), Cambridge University Press, 1987.

<sup>48</sup> En dehors bien sûr d'une gestion cynégétique rationnelle, possible, mais selon des modalités différentes, au Sud comme au Nord. Mais il est symptomatique que les oiseaux migrateurs, qui viennent d'ailleurs et en tant que tel sont perçus comme étant d'accès libre et en quantité illimitée, posent davantage de problèmes en France que les gibiers sédentaires.

mammifères – cas de l'éléphant, du buffle ou du lion en Afrique – mais aussi du prix de la renonciation au développement, autrement que sous la forme de projets « participatifs » de conservation, au travers desquels les populations reçoivent divers types de compensations, en numéraire ou sous forme d'équipements collectifs. Or, ces politiques de gestion décentralisée posent des problèmes ardu de mise en œuvre : le choix de l'unité de gestion appropriée<sup>49</sup>, les mécanismes de prise de décision<sup>50</sup> et de gestion des conflits d'usage (de la simple participation à la gestion communautaire), la prise en compte du régime du foncier, le caractère peu rentable des usages non destructeurs de la ressource (comme le tourisme « nature » ou « écotourisme »), la part respective de l'indemnisation des populations (e.g. pour des récoltes détruites) et des sommes dépensées pour l'entretien de la ressource, les effets non voulus du caractère attractif d'un tel programme (comme les migrations de population vers une région jusqu'alors peu anthropisée), ou encore les interactions complexes avec le reste de l'économie rurale (impact par exemple des politiques de gestion de la faune sauvage sur l'élevage extensif au Botswana) ou industrielle (filère bois)<sup>51</sup>.

Les projets participatifs de type CAMPFIRE ou ADMAD (Zambie) ont été conçus parce que les populations refusaient la conservation, afin de faire accepter la présence de la faune sauvage, mais il n'est pas sûr qu'ils atteignent cet objectif. Les données de terrain disponibles sur la moyenne vallée du Zambèze montrent qu'entre deux formes d'utilisation de l'espace rural, les paysans choisissent toujours les usages agricoles (culture du coton, élevage) plutôt que la conservation de la grande faune, en dépit des attraits supposés de CAMPFIRE. On peut poser comme hypothèse que la valorisation économique de la faune n'est favorable à la conservation qu'en l'absence de toute alternative économique, cas extrêmement rare. Cette « préférence pour le développement » renvoie directement au conflit de valeurs mentionné précédemment. Or, ce qui menace à terme la biodiversité c'est moins les prélèvements directs par la chasse et la cueillette, légales ou non, d'autosubsistance ou pour le commerce international d'animaux vivants que la CITES s'efforce de réguler, c'est la menace qui pèse sur les habitats, en particulier la forêt tropicale humide, mais aussi les savanes arborées d'Afrique. Tout ceci rend assez vain le débat quasi théologique qui a opposé dans les années 1990, dans divers cénacles internationaux, et qui traverse également les grandes ONG comme le WWF et l'UICN, les partisans de la « préservation » – conservation au sens strict – et promoteurs de « l'utilisation durable » (*sustainable use*).

En outre, les facteurs susceptibles d'entraver une politique de gestion décentralisée de la faune et de la flore sauvage sont nombreux. Au-delà de la corruption qui mine la légitimité du

---

<sup>49</sup> Le *ward* zimbabwéen apparaît à cet égard aussi problématique que le *settlement* botswanais ; sur le Zimbabwe, cf. LYNAM (T.J.P.), « Connaître les pratiques. Essai méthodologique (Zimbabwe) », in COMPAGNON (D.), CONSTANTIN (F.), dir., op. cit., pp. 1992-211 ; sur le Botswana, cf. TWYMAN (C.), « Rethinking Community Resource Management : Managing Resources or Managing People in Western Botswana ? », *Third World Quarterly*, 19, 4, 1998, pp. 745-770.

<sup>50</sup> Qui ne se limitent pas aux structures bureaucratiques officielles mais incluent les modes plus ou moins informels de régulation de l'ordre social, notamment l'action sur le surnaturel. Sur l'importance du culte des esprits des ancêtres (*Mhondoros*) pour le développement local au Zimbabwe, cf. SPIERENBURG (M.), « The Role of the Mhondoro Cult in the Struggle for Control over Land in Dande (Northern Zimbabwe) : Social Commentaries and the Influence of Adherents », Harare, *CASS Occasional Paper Series*, 1995.

<sup>51</sup> Sur ces questions, voir COMPAGNON (D.), CONSTANTIN (F.), dir., op. cit. Egalement le très complet IIED, *Whose Eden ? An Overview of Community Approaches to Wildlife Management*, Rapport pour l'ODA, International Institute for Environment and Development, Londres, 1994.. Sur les limites de la « gestion participative » des forêts, cf. SMOUTS (M-C), op. cit., pp. 143-144.

programme tant aux yeux des communautés locales<sup>52</sup> que de l'étranger, la politique à l'égard de la forêt<sup>53</sup> comme de la faune sauvage<sup>54</sup> s'insère dans l'économie politique de régimes politiques autoritaires ou semi-autoritaires, d'élites locales engagées dans des procès d'accumulation multiforme et les logiques de patronage propre à l'Etat néo-patrimonial<sup>55</sup>. En pleine libéralisation économique liée à l'ajustement structurel (1991-1995), la nouvelle bourgeoisie d'Etat zimbabwéenne et en particulier les *big men* de la ZANU-PF ont surtout vu dans « l'utilisation durable » une opportunité de faire des affaires, dans un contexte idéologique d'africanisation (*indigenisation*) de l'économie<sup>56</sup>.

La contradiction entre des systèmes politiques centralisés où les leaders tiennent à préserver leur capacité de contrôle et des modes de gestion participatifs impliquant qu'un pouvoir de décision soit reconnu aux populations – notamment la « communauté » gestionnaire – est rarement prise en compte. Pourtant, l'extension du programme CAMPFIRE au Zimbabwe a été longtemps freinée par les réticences des bureaucraties de l'Etat et du parti dirigeant à transférer l'autorité réglementaire à l'échelon local<sup>57</sup>. De même, il semble que le gouvernement botswanais ait remis en cause l'an dernier son engagement en faveur de la gestion communautaire, au profit d'un renforcement de la capacité institutionnelle du Service des Parcs et de la Faune sauvage et d'une recentralisation implicite des politiques de gestion.

Enfin, du point de vue de la diversité biologique, l'accent mis sur la préservation des grands mammifères – notamment par la chasse sportive – est critiquable parce qu'il fait l'impasse sur les espèces moins spectaculaires (insectes, batraciens) dont l'importance écologique est au moins aussi grande. Si la Convention sur la biodiversité de 1992 donne bien la priorité à la conservation in situ – c'est-à-dire dans le milieu d'origine – il n'est pas certain

<sup>52</sup> Ce fut le cas avec CAMPFIRE au Zimbabwe, avec les scandales de détournement de fonds ayant affecté les administrations de districts (départements) de Guruve et Nyaminyami.

<sup>53</sup> Ainsi le Zimbabwe, avocat tonitruant de « l'utilisation durable » de la grande faune, s'apprêtait à brader la forêt zimbabwéenne à divers intérêts industriels malaysiens avant que la « crise asiatique » ne vienne freiner les ardeurs ; cf. COMPAGNON (D.), « Discours et pratiques de « l'indigénisation » de l'économie : une comparaison Zimbabwe – Malaisie », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. VI, n° 3 (Hiver 1999), pp. 751-76. Mugabe a récemment récidivé en obtenant du régime de Joseph Kabila une gigantesque concession forestière en RDC.

<sup>54</sup> Sur la gestion de la faune sauvage, voir pour l'exemple zambien, GIBSON (C.G.), *Politicians and Poachers : The Political Economy of Wildlife Policy in Africa*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999 ; pour l'exemple zimbabwéen, DUFFY (R.), *Killing for Conservation*. Tous deux soulignent l'importance des luttes de pouvoir – conduisant jusqu'à la paralysie du Service des Parcs Nationaux au Zimbabwe, des logiques de patronage et de l'ingérence des politiciens – le plus souvent ceux du parti au pouvoir – dans la gestion des ressources. Cf. également RODARY (E.), « De la conservation participative à la promotion de l'économie libérale : les politiques de conservation de la faune en Zambie et au Zimbabwe », *Politique Africaine*, n° 72, décembre 1998, pp. 113-129.

<sup>55</sup> Cf. MEDARD Jean-François, « L'Etat néo-patrimonial en Afrique », in MEDARD Jean-François (dir.), *Les Etats d'Afrique noire, formation, mécanismes et crises*, Paris, Karthala, 1991, pp. 323-353.

<sup>56</sup> Sur la politique dite « d'indigenisation » et sa fonction idéologique, cf. COMPAGNON (D.), « Mugabe and partners (Pvt) Ltd, ou l'investissement politique du champ économique », *Politique Africaine* n° 81, mars 2001, pp. 101-119 ; RAFTOPOULOS (B.), COMPAGNON (D.), « *Indigenisation, the State Bourgeoisie and Neo-Authoritarian Politics* », in DARNOLF (S.), LAAKSO (L.), eds., *Indigenization of a Polity : Zimbabwe Twenty Years of Independence*, à paraître chez Macmillan.

<sup>57</sup> Cf. MUROMBEDZI (J.C.), « Decentralization or recentralization ? Implementing Campfire in the Omay Communal Lands of the Nyaminyami district », *CASS Working Paper n° 3*, University of Zimbabwe, 1992. Sur les limites de la décentralisation zimbabwéenne en général, cf. MAKUMBE (J.M.), *Democracy and Development in Zimbabwe : Constraints in Decentralisation*, Harare, SAPES Books, 1998.

que ce choix résistera longtemps à la réalité des pressions économiques et démographiques. Il existe déjà des ranches d'antilopes, d'autruches, de crocodiles ou de buffles sur des fermes privées et des expériences sont engagées pour l'éléphant et le rhinocéros<sup>58</sup>. Une conception technicienne – et marchande – de la biodiversité (stock de gènes pour l'agro-industrie et la recherche pharmaceutique de demain) prend le pas sur la protection des écosystèmes comme condition de la survie à long terme de l'espèce humaine.

Les systèmes de valeurs évoqués ci-dessus ont donc un impact direct sur les politiques publiques nationales, mais aussi sur la position que les Etats défendent dans l'arène internationale. Dans le cas de l'éléphant d'Afrique, le même paradigme utilitariste sous-tend en définitive les deux visions qui s'affrontent : les partisans de l'interdiction du commerce l'ivoire et autres produits dérivés croient qu'en tarissant artificiellement la demande on tarira l'offre – donc le braconnage - ; les partisans de la libéralisation contrôlée de ce commerce observent que les prohibitions n'ont jamais atteint le résultat recherché et qu'en l'espèce, on a observé, après une accalmie des quelques années, une recrudescence du braconnage dans l'aire de répartition depuis l'interdiction de 1989.

Or il s'agit d'une double erreur de perspective, car le braconnage obéit à des logiques sociales et politiques plus complexes qui ne sont pas réductibles à une rationalité micro-économique<sup>59</sup>. Certes, l'interdiction affecte la structure des risques encourus par les braconniers mais également le niveau des gains attendus – en particulier lorsque ce braconnage est pratiqué en association avec celui du rhinocéros. A l'opposé, l'idée d'inonder le marché d'ivoire légal pour dissuader les braconniers n'a de sens que dans le court terme. Les acteurs de la filière de commerce illégal, y compris parmi les entrepreneurs, militaires et bureaucrates des pays victimes du braconnage<sup>60</sup>, ne sont pas nécessairement ceux qui tireraient parti d'un commerce légal contrôlé. Pas plus que l'interdiction du commerce de 1990 à 1997 n'a supprimé l'ivoire de contrebande et par conséquent le braconnage, pas plus l'existence d'un marché régulé de 1985 à 1989 n'avait empêché le commerce illégal de prospérer à côté et en partie en s'appuyant sur le commerce autorisé<sup>61</sup>. Entre libre échange et prohibition, match nul !

En outre, la gestion contrôlée, condition *sine qua non* d'un commerce libre, suppose une forte capacité de l'Etat concerné à contrôler l'accès à son territoire et à surveiller sa faune : au moment même où le Zimbabwe militait pour le déclassement de l'éléphant, son gouvernement ne cessait de diminuer les allocations budgétaires en faveur du Service des

---

<sup>58</sup> Sur l'élevage de la faune africaine, cf. CHARDONNET (P.), dir., *Faune sauvage africaine : la ressource oubliée*, t. 1, Bruxelles, ed. Commission Européenne, 1995, pp. 205-275.

<sup>59</sup> Des travaux récents sur la corne de rhinocéros montrent que la demande des communautés chinoises d'Asie est ancrée dans des pratiques culturelles (la pharmacopée traditionnelle). Non seulement l'élasticité/prix de la demande est faible, mais la demande augmente en relation avec le décollage économique des pays du Sud-Est asiatique et indépendamment de la politique suivie par la CITES ; cf. DUFFY (R.), op. cit., pp. 147-152.

<sup>60</sup> Sur le lien entre braconnage de l'éléphant et du rhinocéros et la guerre, cf. ELLIS (S.), « Défense d'y voir : la politisation de la protection de la nature », *Politique Africaine*, n° 48, décembre 1992, pp. 7-21 ; REEVE (R.), ELLIS (S.), « An Insider's Account of The South African Security Forces Role in the Ivory Trade », *Journal of Contemporary African Studies*, 13, 1995, pp. 222-243 ; Cf. DUFFY (R.), « The Role and Limitations of State Coercion : Anti-Poaching Policies in Zimbabwe », *Journal of Contemporary African Studies*, 17, 1, 1999, particulièrement pp. 113-116.

<sup>61</sup> DUFFY (R.), *Killing for Conservation*, p. 159. Il en est de même avec la forêt tropicale : l'industrie du bois en Asie du sud-est et au Brésil est alimentée massivement par l'abattage illégal ; cf. SMOUTS (M-C), op. cit. p. 138. Quel sens peut alors avoir un commerce international réglementé par la CITES ?

Parcs Nationaux<sup>62</sup>, dont les unités anti-braconnage se retrouvaient démunies de moyens matériels tandis que des fonctionnaires du service et des militaires étaient eux-mêmes impliqués dans le braconnage. Les inspections du Secrétariat de la CITES ont montré que le système de gestion du stock d'ivoire légal zimbabwéen, pourtant souvent cité en exemple, était loin d'être transparent. Le commerce illégal de l'ivoire s'inscrit bien dans une économie politique globale des trafics criminels, reposant sur des réseaux transnationaux anciens, multiformes et adaptables<sup>63</sup>, mais moins sensibles aux oukases de la CITES qu'aux capacités effectives de répression des Etats de l'aire de répartition<sup>64</sup>.

Avec la situation anarchique créée au Zimbabwe, depuis février 2000, par l'invasion des fermes possédées par les fermiers blancs par des milices soutenant le parti au pouvoir<sup>65</sup>, le braconnage systématique a repris à grande échelle, dans les réserves de faune privées (telle la *Save Conservancy* rendue célèbre par son action en faveur du rhinocéros noir), comme dans les aires de chasse des zones communales. Même le parc national de Gonarezhou – pourtant destiné à faire partie d'une aire protégée transfrontalière avec l'Afrique du Sud et le Mozambique - a été envahi par des *settlers*... Non seulement ces initiatives n'ont été condamnées que du bout des lèvres par les autorités responsables (en commençant par le président Mugabe), mais un député du parti au pouvoir a été pris sur le fait à la tête d'un groupe de braconniers dans une réserve privée. Dans ces conditions, l'avenir du concept CAMPFIRE, modèle de la conservation participative en Afrique, paraît compromis.

Les Etats du Sud peinent donc à définir une politique de gestion de leurs ressources en faune et flore qui puisse concilier le développement à l'échelon local et le respect de leurs obligations internationales en matière de conservation. En dépit de dispositifs ingénieux de participation expérimentés depuis le milieu des années 1980 et du progrès des connaissances, ni le braconnage ni les atteintes aux habitats ne se sont ralentis. C'est pourtant à l'échelon national que l'élaboration d'une véritable politique publique demeure possible, sur la base d'une décentralisation authentique<sup>66</sup>, laquelle ne peut intervenir que dans un cadre d'action démocratique respectueux du droit. C'est d'ailleurs l'échelon décisif, en l'absence d'une réelle conscience écologique planétaire. On voit mal comme un régime international efficace de gestion de la biodiversité pourrait se mettre en place, tant que les enjeux nationaux de la conservation ne sont pas maîtrisés.

## Conclusion

---

<sup>62</sup> Le budget du service est passé de 634 333 dollars américains en 1988, à 255 000 dollars en 1991, puis 74 000 dollars en 1993 ; cf. DUFFY (R.), « The Environmental Challenge to the Nation-State : Superparks and national Parks Policy in Zimbabwe », *Journal of Southern African Studies*, 23, 3, septembre 1997, p. 447.

<sup>63</sup> Cf. CONSTANTIN (F.), « Les filières asiatiques de l'ivoire », *Politique Africaine*, n° 76, décembre 1999, pp. 30-46. L'ONG TRAFFIC – filiale du WWF et de l'UICN - qui s'efforce de surveiller le commerce illégal des espèces de flore et de faune en danger estime que la valeur de ces échanges vient juste derrière le trafic international de drogues illicites. Les organisations criminelles asiatiques, triades chinoises et Yakuzas japonaises, ont fortement investi le trafic d'ivoire et celui de la corne de rhinocéros.

<sup>64</sup> Dont l'évaluation correcte n'est pas toujours facile : au Kenya, la politique « shoot to kill » appliquée contre les braconniers a été sapée par la corruption dans la gestion de la faune. Cela tendait à être également de plus en plus évident au Zimbabwe à la fin des années 1990.

<sup>65</sup> Sur la situation actuelle au Zimbabwe, cf. le numéro 81, mars 2001, de *Politique Africaine*, « Zimbabwe : l'alternance ou le chaos », notamment notre introduction au thème du dossier.

<sup>66</sup> Sur les problèmes que pose celle-ci, cf. CONSTANTIN (F.), « L'humanité, l'éléphant et le paysan : Bien commun et pouvoir local », *Critique Internationale*, n° 9, octobre 2000, pp. 126-28.



La notion de bien public mondial ne paraît donc pas en mesure de jouer le rôle d'un nouveau référentiel pour les politiques internationales de conservation de la diversité biologique. Plutôt que sur sa pertinence scientifique, c'est sur les usages politiques de cette rhétorique qu'il conviendrait de s'interroger. Sa fonction essentielle serait idéologique, en masquant les effets de domination – notamment sur les marchés mondiaux – et les manifestations de puissance, lesquelles interviennent dans tous les domaines, y compris la conservation de la biodiversité. La promotion de ce concept ressortirait d'une logique discursive caractéristique du fonctionnement des Nations Unies et des agences qui s'y rattachent (comme le Nouvel Ordre Mondial de l'Information (NOMI) qui fit couler beaucoup d'encre dans les années 1980 pour sombrer ensuite dans l'oubli). Les plus optimistes diront qu'il s'agit de produire du sens dans un monde qui en manque de plus en plus, faute de pouvoir mettre en œuvre des politiques réellement efficaces. Toutefois, l'effet de brouillage est tel que des concepts comme le « développement durable », « biens communs » ou « biens publics » contribuent aujourd'hui davantage à obscurcir le débat qu'à clarifier les enjeux.

Compte tenu de la difficulté à mettre en œuvre sur le terrain des utilisations non destructrices de la ressource et des aléas affectant les dispositifs nationaux de gestion, c'est en dernière analyse le mode de développement dominant qui doit être mis en cause. Faute d'avoir su, ou voulu, remettre en question, au-delà des discours, leurs propres mode de vie et régime d'accumulation, les pays occidentaux industrialisés portent une grande responsabilité dans l'accélération de la destruction de la biodiversité mondiale. Laisser croire, dans un « consensus » onusien bien pensant, que ce « modèle » est généralisable à l'ensemble de la planète est absurde – l'ampleur de la crise écologique qui s'annonce en Chine dépassera tout ce que nous connaissons actuellement. Culpabiliser les gouvernements des pays du Tiers Monde en leur en déniaient le droit d'accéder au mode de vie occidental est voué à l'échec et ne pourra qu'accroître la tension internationale. Imaginer que le marché mondial viendra automatiquement réguler l'usage économique de la biodiversité – sur le modèle du marché des droits à polluer proposé par les Etats-Unis dans le cadre du protocole de Kyoto – et faciliter par là sa préservation, est une utopie dangereuse.

En réalité, il n'y aura pas de progrès significatif en matière de conservation sans que les questions centrales du partage équitable de la richesse à l'échelle mondiale, y compris des ressources naturelles, et de l'adoption d'un mode de vie compatible avec les équilibres écologiques soit traitées. Nous rejoignons ici les auteurs de *Global Public Goods* : sans équité, la coopération intergouvernementale est compromise. Contre l'utopie du marché et face à une réalité internationale encore largement hobbesienne, il serait possible de promouvoir l'idée d'un contrat social global entre les Etats, moral et politique avant d'être juridique, conduisant à terme à une gouvernance mondiale de l'économie et de l'environnement. A cet égard, le traité sur l'OMC importe autant que la convention sur la biodiversité.

Daniel Compagnon, Professeur de science politique, IEP de Bordeaux