

**Représenter
la nature ?**

**ONG et
biodiversité**

Coordination

Catherine AUBERTIN



Représenter
la nature ?

**ONG et
biodiversité**

Représenter
la nature ?

ONG et biodiversité

Coordinatrice
Catherine AUBERTIN

IRD Éditions
INSTITUT DE RECHERCHE
POUR LE DÉVELOPPEMENT

Paris, 2005

Préparation éditoriale, coordination, fabrication
Corinne Lavagne

Mise en page
Aline Lugand – Gris Souris

Maquette de couverture
Maquette intérieure
Aline Lugand – Gris Souris

La loi du 1^{er} juillet 1992 (code de la propriété intellectuelle, première partie) n'autorisant, aux termes des alinéas 2 et 3 de l'article L. 122-5, d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage du copiste et non destinées à une utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans le but d'exemple ou d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause, est illicite » (alinéa 1^{er} de l'article L. 122-4).

Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon passible des peines prévues au titre III de la loi précitée.

© IRD Éditions, 2005

ISBN : 2-7099-1568-5

Sommaire

Présentation des auteurs	7
Histoire d'une recherche	9
Présentation et parti pris de l'ouvrage	15
Les ONG d'environnement dans un système international en mutation : des objets non identifiés ?	21
<i>Denis CHARTIER, Sylvie OLLITRAULT</i>	
Les ONG, au centre du secteur mondial de la conservation de la biodiversité	59
<i>David DUMOULIN, Estienne RODARY</i>	
La biodiversité : une notion en quête de stabilité	99
<i>Catherine AUBERTIN</i>	
Les ONG dans le champ de la biodiversité : une perspective économique	123
<i>Valérie BOISVERT, Franck-Dominique VIVIEN</i>	
Les ONG et l'efficacité du système de gouvernance de la Convention sur la diversité biologique	145
<i>Philippe LE PRESTRE</i>	
Gérer démocratiquement la biodiversité grâce aux ONG ?	179
<i>Daniel COMPAGNON</i>	
Index des principales ONG citées	205
Sigles utilisés	209

Présentation des auteurs

Catherine Aubertin, économiste
Institut de recherche pour le développement
Catherine.Aubertin@orleans.ird.fr

Économiste, elle travaille sur la construction sociale du développement durable et l'institutionnalisation des problèmes d'environnement globaux (biodiversité et changement climatique). Elle s'intéresse plus particulièrement à la demande en ressources biologiques, aux législations d'accès à ces ressources et aux conditions et conséquences de mise en place d'aires protégées (Guyane, Brésil). Elle coordonne plusieurs groupes de recherche : ATI Aires protégées de l'IRD, ACI Regards croisés sur la biodiversité, Quels marchés pour la biodiversité ? soutenu par l'IFB. Catherine Aubertin a assuré la coordination du séminaire du PEVS : les ONG dans le champ de la biodiversité.

Valérie Boisvert, économiste
Institut de recherche pour le développement
Valerie.Boisvert@orleans.ird.fr

Économiste de l'environnement, elle travaille sur l'évolution et la mise en œuvre du régime instauré par la Convention sur la diversité biologique, auquel elle a consacré sa thèse de doctorat. Elle travaille principalement sur l'organisation des échanges de ressources biologiques dans une perspective d'économie politique et institutionnaliste. Valérie Boisvert s'intéresse particulièrement à la question des droits de propriété intellectuelle et à la façon dont les normes produites à cet égard par diverses institutions internationales affectent les politiques adoptées en matière de conservation des ressources biologiques et de promotion des savoirs locaux.

Denis Chartier, géographe
Université d'Orléans
denis.chartier@worldonline.fr

Géographe, après un doctorat consacré à l'analyse du rôle de Greenpeace et du WWF dans la résolution des problèmes environnementaux, il a effectué un post-doctorat au Brésil sur l'influence des ONG internationales dans les politiques forestières tropicales. Ses recherches portent sur la nature des alliances entre États et acteurs de la société civile dans la mondialisation et sur les conflits d'intérêts existant entre populations forestières et acteurs environnementaux internationaux. Denis Chartier est membre du comité de rédaction de la revue *Écologie & Politique*.

Daniel Compagnon, politiste

IEP de Bordeaux

d.compagnon@sciencespobordeaux.fr

Chercheur au Centre d'études d'Afrique noire, il travaille notamment sur l'évolution politique du Zimbabwe et du Botswana depuis l'Indépendance. Ses recherches actuelles portent également sur les politiques publiques d'environnement, en particulier la gestion des aires protégées et la conservation de la biodiversité à l'échelle nationale et internationale. Il a codirigé avec François Constantin un ouvrage intitulé *Administrer l'environnement en Afrique : gestion communautaire, conservation et développement durable* (Karthala, 2000).

David Dumoulin, sociologue

Université Paris 3–Institut des Hautes Études d'Amérique latine (IHEAL)

david.dumoulink@wanadoo.fr

Ses recherches portent sur les réseaux militants transnationaux, les politiques de conservation de la nature et les usages de l'expertise scientifique dans les controverses. Après plusieurs années en Amérique latine, il a soutenu sa thèse de doctorat à Sciences Po Paris : « Les politiques de conservation de la nature confrontées aux politiques du renouveau indien. Une étude transnationale depuis le Mexique », avant de faire un post-doctorat à l'Institut universitaire d'études du développement de Genève.

Philippe Le Prestre, politiste

Département de science politique et Institut des sciences de l'environnement de l'Université du Québec à Montréal

philippe.le_prestre@uqam.ca

Spécialisé dans les politiques internationales de l'environnement, la théorie des relations internationales et l'analyse de la politique étrangère, il dirige l'Institut Hydro-Québec en environnement, développement et société de l'université Laval (Québec). Il a notamment publié *Governing Global Biodiversity* (Ashgate, 2002). Son plus récent ouvrage est *Protection de l'environnement et relations internationales : les défis de l'écopolitique mondiale* (Armand Colin, 2005).

Sylvie Ollitrault, politiste

CNRS, CERAPS-Lille 2

s.ollitrault@libertysurf.fr

Ses recherches actuelles portent sur les formes de transnationalisation des réseaux militants. Elle s'est intéressée en particulier aux organisations non gouvernementales d'environnement, humanitaires et de protection des droits dans l'espace public européen. Avec Bruno Villalba (CERAPS, Lille-2), ses recherches portent actuellement sur les instrumentalisation territorialisées du développement durable produites par les ONG de solidarité internationale.

Elle a publié récemment « Des plantes et des hommes » dans la *Revue Française de Science Politique*, juin 2004. À l'IEP de Rennes, elle enseigne dans le master recherche en science politique : « L'action collective : européanisation, transnationalisation ».

Estienne Rodary, géographe

chercheur associé au Crepao, université de Pau et des pays de l'Adour
estienne.rodary@free.fr.

Après un doctorat au centre IRD d'Orléans et au Crepao (université de Pau) sur la mondialisation des politiques publiques de conservation en Afrique australe, il a récemment publié, avec C. Castellanet et G. Rossi, l'ouvrage *Conservation et développement. L'intégration impossible ?* (Karthala, GRET, coll. « économie et développement », Paris, 2003). Il est secrétaire de rédaction de la revue *Écologie & Politique*.

Franck-Dominique Vivien, économiste

Laboratoire OMI
UFR de sciences économiques et de gestion,
université de Reims Champagne-Ardenne
fd.vivien@univ-reims.fr

Économiste et chercheur au laboratoire « Organisations marchandes et institutions » de l'université de Reims Champagne-Ardenne. Il a été chargé de mission du département des Sciences de l'homme et de la société au programme « Environnement, Vie et Sociétés » du CNRS de 1998 à 2002. Ses thèmes de recherche actuels sont l'économie de la biodiversité, l'économie du patrimoine et le développement durable. Co-auteur avec Catherine Aubertin des *Enjeux économiques de la biodiversité* (Economica, 1998) et éditeur scientifique de *Biodiversité et appropriation : les droits de propriété en question* (Elsevier, 2002).

Histoire d'une recherche

Cet ouvrage fait suite à trois années de séminaire soutenu par le Programme Environnement, Vie, Sociétés (PEVS) du CNRS de 2001 à 2003. Rappelons la genèse de ce séminaire, qui en éclaire certains tenants et aboutissants. C'est Christian Lévêque, directeur du PEVS entre 1998 et 2002, qui en a eu l'idée. Au départ, nul doute que cette volonté de conduire une recherche sur les ONG dans le domaine de la biodiversité témoigne de la perplexité – sinon de l'inquiétude – de l'écologue qui, au cours des années 1990, a vu la question de l'érosion de la diversité biologique échapper de plus en plus aux chercheurs des sciences de la vie qui avaient pourtant travaillé à la faire émerger sur la scène publique¹. Au-delà de cet intérêt personnel, il y avait aussi le besoin d'un outil de structuration de la recherche. La vocation du Programme Environnement était de se saisir de problématiques environnementales encore peu stabilisées, de questions parfois mal formulées, traitées par des communautés scientifiques encore mal identifiées, afin d'impulser des dynamiques de recherche. Un des enjeux particuliers de cette approche interdisciplinaire provenait du fait que, pour l'essentiel, les chercheurs mobilisés jusqu'alors par les différentes phases du Programme Environnement sur les enjeux de la biodiversité appartenaient aux sciences de la vie². C'est avec retard que les sciences de

¹ LÉVÊQUE C., 1998 – La biodiversité : un avis d'écologue. *Natures Sciences Sociétés*, vol. 6 (1) : 37-40.

² Voir le programme national « Dynamique de la biodiversité et environnement » lancé par le PIREVS avec l'aide du Département des sciences de la vie du CNRS à partir de 1993, et J.-C. MOUNOLOU, 1998 – « Dynamique de la Biodiversité et Environnement. Bilan et perspectives ». In : *Textes des interventions du colloque de synthèse et de prospective* du PIREVS du CNRS, 25 et 26 mai 1998, PIREVS : 57-60. Voir aussi la contribution de M. ROUË (1998) à « Anthropologie et environnement » in « La question de l'environnement dans les sciences sociales. Éléments pour un bilan », *Lettre du Programme Environnement, Vie et Sociétés*, n° 17 : 14-17.

l'homme et de la société se sont saisies de l'objet « biodiversité » et, dans un premier temps, de la manière classique pointée par Marcel Jollivet, elles ont été invitées à le faire « sous l'influence » des conceptions et problématiques des sciences de la nature. Il importait donc que les sciences sociales, tout en poursuivant leur implication dans la problématique biodiversité, puissent développer leurs propres approches. Pour ce faire, il a été décidé que certains dispositifs de recherche élaborés par le PEVS en matière de biodiversité³ auraient pour but de construire une interdisciplinarité restreinte au domaine des sciences sociales. C'est le cas de ce séminaire.

Quand il s'est agi de travailler au montage de celui-ci, nous ne partions pas de rien. Cette question avait déjà été abordée dans le cadre des travaux du groupe de travail « Perceptions, usages et représentations de la biodiversité » du programme Diversitas France, animé, dans un premier temps, par Jacques Weber et, dans un second, par Bernard Roussel et Anne Luxereau. Une journée d'étude consacrée aux « Associations et ONG dans le champ de la biodiversité » avait été organisée dans ce cadre par Bernard Roussel et Antoine Da Lage en juin 1998. D'autres programmes de recherches, financés notamment par le ministère de l'Environnement, avaient aussi porté sur le rôle des associations et des ONG dans le domaine de l'environnement⁴. La mobilisation de ces réseaux a assuré les premières étapes de la structuration

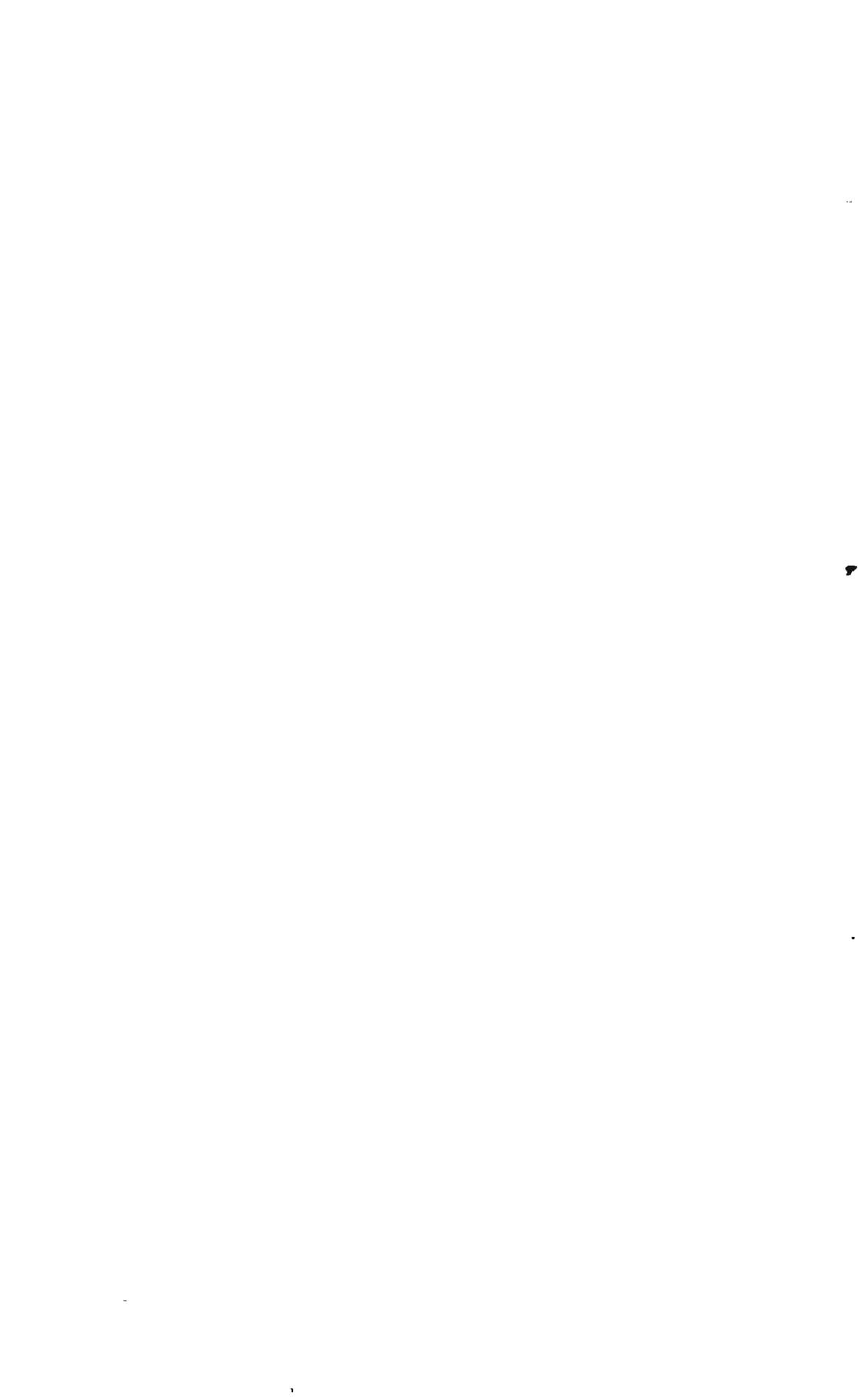
³ Voir VIVIEN F.-D. (éd.), 2002 – *Biodiversité et appropriation : les droits de propriété en question*. Paris, Elsevier, en ce qui concerne les Journées d'étude éponymes organisées à Paris en 2000, et LARRÈRE R., LEPART J., MARTY P. et VIVIEN F.-D., 2003 – *Natures Sciences Sociétés*, vol. 11 (3) : 304-314, en ce qui concerne l'organisation à Porquerolles en 2002 de l'École thématique CNRS « Biodiversité : quelles interactions entre sciences de la vie et sciences de l'homme et de la société ? ».

⁴ Voir les travaux menés au sein du Cresal sur les associations de protection de l'environnement, notamment MICOUD A., 2001 – « La nébuleuse associative ». In : *L'environnement, question sociale. Dix ans de recherches pour le ministère de l'Environnement*, Paris, Odile Jacob : 119-129. Voir DZIEDZICKI J.-M., LAURANS Y. et MERMET L., 1995 – *Les transformations du rôle et du fonctionnement des ONG internationales et les positionnements des associations françaises*. Paris, ASca et ministère de l'Environnement; repris en 2001 : « ONG internationales et associations françaises », in : *L'environnement, question sociale. Dix ans de recherches pour le ministère de l'Environnement*, Paris, Odile Jacob : 159-165.

d'un groupe de travail auquel de jeunes chercheurs, notamment géographes et politistes, se sont intégrés. On saluera tout particulièrement le travail effectué par François Constantin durant cette période délicate de construction d'un collectif de recherche, qui a joué le rôle de comité de pilotage de ce séminaire et de comité de rédaction de cet ouvrage. D'emblée, un des objectifs assignés à ce séminaire a été de confronter les travaux français en la matière à la recherche internationale, d'où de multiples invitations de chercheurs étrangers, certains parmi les plus renommés, à participer à ce travail. Nous remercions les nombreux intervenants qui n'ont pu être directement associés à cet ouvrage : Stéphanie Aulong, Yildiz Aumeeruddy-Thomas, Brent Berlin, Elois Ann Berlin, Nathalie Berny, Patrick Bourgeron, Peter Bridgewater, Benjamin Buclet, Anne Chetaille, Antoine Da Lage, Gilbert David, Liliana Diaz, Muriel Durand, Robert Falkner, Hubert de Foresta, Claudine Friedberg, Brigid Gavin, Yann Guillaud, Thora Herrmann, Dinh Trong Hieu, Marc Hufty, Edvard Hviding, Philippe Léna, Christian Lévêque, Sélim Louafi, Laurent Mermet, Dorothee Meyer, André Micoud, Bernard Moizo, Douglas Nakashima, Samuel Nguiffo, Gonzalo Oviedo, Florence Pinton, Dya Maria Wirawati Suharno, Peter Willetts, Andréa Zhouri.

Le séminaire « Les ONG dans le champ de la biodiversité » a été organisé en sept sessions thématiques : Inscription de la biodiversité dans l'espace public (responsable C. Aubertin) ; Contextualiser l'objet ONG (resp. S. Ollitrault) ; Les ONG et la construction de la problématique biodiversité (resp. E. Rodary) ; ONG, peuples autochtones et savoirs locaux (resp. M. Roué)⁵ ; Gestion des espèces et des espaces (resp. G. Michon) ; ONG et démocratisation de l'action publique (resp. D. Compagnon) ; Les ONG dans le champ de la biodiversité au Brésil (resp. D. Chartier).

⁵ Cette session a donné lieu à une publication en 2003 dans la *Revue internationale des sciences sociales*, n° 178, sous le titre ambigu : Les ONG dans la gouvernance de la biodiversité.



Présentation et parti pris de l'ouvrage

Catherine AUBERTIN

L'interrogation première qui a nourri les trois années du séminaire « Les ONG dans le champ de la biodiversité » portait sur l'articulation entre ce qui apparaissait au premier abord comme un nouvel objet environnemental, la biodiversité, et de nouveaux acteurs de la régulation environnementale, les ONG. Autrement dit, il s'agissait de mener une enquête sur la problématique environnementale des années 1990, au moment où le terme biodiversité fait son apparition et où le monde des ONG connaît un tournant – mais aussi où les notions de « développement durable » et de « gouvernance » prennent de plus en plus d'importance. Le plus souvent, les ouvrages sur les ONG ou sur la biodiversité ne remettent pas en cause les catégories dont ils traitent : ils s'interrogent peu sur le sens des termes eux-mêmes, sur la légitimité et la diversité des ONG, d'une part, et sur l'usage de la notion de biodiversité, d'autre part. Les ONG et la biodiversité sont encore plus rarement abordées dans leurs interrelations. Le but de ce séminaire était précisément d'analyser la concomitance et la co-construction de ces deux éléments à partir de deux hypothèses : la notion de biodiversité prendrait sens et forme grâce aux ONG (au sein des forums internationaux ou dans des actions de gestion sur le terrain) et, parallèlement, la consécration politique de la biodiversité et les politiques de gestion en découlant légitimeraient les ONG (comme contre-pouvoir d'État ou, au contraire, comme éléments des nouvelles alliances participant d'un nouvel ordre écologique et économique mondial).

Ces hypothèses ont été testées et réévaluées au fil des séances, à la lumière des contributions théoriques et des études de terrain. Assez rapidement, d'autres questions se sont ajoutées à cette première trame : que recouvrent les termes d'ONG et de biodiversité ? Viennent-ils qualifier des objets nouveaux ? Est-il nécessaire de concevoir des outils analytiques particuliers pour les ONG alors qu'une étude en termes de stratégie entrepreneuriale suffit dans la plupart des cas ? Avec quel mandat de négociation les ONG sont-elles devenues des porte-parole de la biodiversité ? La montée en puissance des ONG et de la question de la biodiversité s'est-elle traduite par une démocratisation de l'action publique en matière de protection de la nature ? N'aurait-on pas atteint les limites opérationnelles de la notion de biodiversité, par trop compliquée pour le grand public et trop englobante et complexe pour guider l'action ?

Un séminaire de recherche est, avant tout, un outil d'exploration d'énoncés et de présupposés, de mise en relation de réflexions et de recherches, un lieu de décloisonnement et de déconstruction, et surtout un moment d'élaboration de nouvelles questions. Cet ouvrage est la trace matérielle d'un tel cheminement, plutôt que son aboutissement. Les différentes contributions ont ainsi été sollicitées afin d'apporter des éclairages complémentaires sur les questions élaborées et partagées lors du séminaire. Les textes réunis ici sont construits de façon à se faire écho, et reflètent la diversité des approches, disciplines et sensibilités des auteurs.

Le premier article se propose d'analyser les contextes dans lesquels les ONG ont émergé. La diversité qui règne sous le terme d'ONG est rarement questionnée, tant ce terme est admis, utilisé dans les documents officiels et juridiques, compris par l'opinion publique. Sylvie Ollitrault et Denis Chartier montrent que les ONG ne peuvent guère s'appréhender que par l'espace politique qu'elles occupent, et par le rôle qu'elles jouent avec les institutions qui les sollicitent et leur imposent un mode de fonctionnement. Après avoir présenté l'espace contemporain investi par ces organisations, ils soulignent la diversité des définitions du monde des ONG et proposent une grille d'analyse permettant de reconsidérer chaque acteur nommé ONG en fonction de son histoire géopolitique, de ses rapports aux États et aux entrepreneurs économiques, et de ses répertoires d'actions nationales et internationales.

Le deuxième article illustre à la fois les difficultés à définir le monde des ONG – il nourrit d'exemples la grille d'analyse proposée par Sylvie Ollitrault et Denis Chartier – et les ambiguïtés de la notion de biodiversité utilisée comme outil de rhétorique politique par les ONG dans leur recherche de légitimation. Cet article aborde le cœur même du questionnement du séminaire : quelle corrélation unit la croissance institutionnelle des ONG de conservation et la promotion mondiale de la notion de biodiversité ? Pour répondre à cette question, David Dumoulin et Estienne Rodary retracent l'histoire des ONG de conservation, depuis la création des premières d'entre elles au cours du XIX^e siècle jusqu'à aujourd'hui. De la protection de zones de chasse et de la défense des oiseaux jusqu'à la gestion de la biodiversité comme impératif du développement durable, les ONG ont dû s'adapter. Les auteurs analysent, à partir d'études de cas très documentées, la constitution d'un secteur mondial de la conservation de la nature, fortement hiérarchisé et intégré, bien que concurrentiel. Ils décrivent de manière précise le mode de fonctionnement des entreprises qui le constituent. L'émergence de la notion de biodiversité a permis aux conservationnistes de relier l'exigence scientifique de conservation à une ouverture économique et politique. Cependant, alors que les ONG doivent désormais concilier conservation et développement, il n'est pas sûr que les modes d'action aient radicalement changé sur le terrain.

Catherine Aubertin revient ensuite sur les difficultés du passage d'un concept scientifique, la diversité biologique, dans la sphère du politique. Comment gérer la biodiversité alors qu'elle fait l'objet de controverses aussi bien dans le champ de l'écologie que dans celui de l'économie, du social ou du politique ? L'exposé des incertitudes scientifiques, puis du nouvel ordre environnemental promu par la Convention sur la diversité biologique permet de souligner les multiples dimensions de la problématique et leurs interactions complexes. Celles-ci se manifestent également à travers les modes de protection et de valorisation de la biodiversité : aires protégées et marché des ressources génétiques.

La biodiversité en tant que capital naturel, les ONG en tant que capital social sont exemplaires de la façon dont la théorie économique aborde les problèmes d'environnement et les modes de régulation. Le quatrième article a pour objet de présenter la façon

dont la théorie économique appréhende ces objets et oriente les politiques publiques qui les concernent. Valérie Boisvert et Franck-Dominique Vivien rappellent comment la théorie économique dominante préconise de « mimer » le marché pour s'approcher au mieux du modèle standard. Ainsi, les économistes, loin de s'interroger sur sa spécificité d'objet hybride, cherchent à faire de la biodiversité un bien économique comme un autre. De même, la présence des ONG est considérée comme un remède à la défaillance du marché, permettant de réduire les coûts de transaction associés à la régulation du « bien public global » que serait la biodiversité. Ce prisme théorique s'avère pour le moins inadapté pour rendre compte des campagnes des ONG contre la privatisation du vivant et de la réalité des échanges de ressources biologiques.

Les deux dernières contributions s'interrogent sur l'influence réelle des ONG dans la gestion de la biodiversité, que cela concerne la conception, l'inflexion ou la mise en œuvre des politiques gouvernementales ou globales, ou encore leur capacité à disséminer une conscience écologique globale permettant l'édification d'une bonne gouvernance. Philippe Le Prestre met en question le poids réel des ONG dans la conception, le suivi et la mise en œuvre de la Convention sur la diversité biologique. Il aborde l'éventail des influences possibles, de la place faite aux ONG par le secrétariat de la Convention, jusqu'au rôle des ONG dans la mise en cohérence des régimes des conventions traitant de la nature. Philippe Le Prestre aborde les ONG non pas comme un contre-pouvoir, mais comme des partenaires potentiels dans l'émergence et le renforcement du régime de la biodiversité ; il s'interroge sur la nature et les conditions d'une construction commune d'un système de gouvernance issu de la Convention et apte à renforcer son efficacité. Daniel Compagnon pose quant à lui la question de la capacité des ONG à garantir une gestion démocratique de la biodiversité. Il relève les vœux pieux et souligne le caractère factice des termes dans lesquels sont souvent posés les débats sur ces sujets. L'un des enjeux essentiels de la conservation de la biodiversité à l'échelle mondiale est l'acceptabilité de mesures de conservation toujours contraignantes par les populations en contact avec les ressources naturelles. Depuis plusieurs décennies, le débat s'est déplacé de la nécessité de la conservation à ses modalités sociales et politiques,

à travers les notions de participation et d'utilisation durable. Mais que penser d'une société civile formée sur mesure pour répondre aux injonctions des politiques environnementales ? En quoi constituerait-elle un facteur de démocratisation de l'action publique ?

À l'issue de ce séminaire, les textes du présent ouvrage en témoignent, il faut considérer les ONG et la biodiversité comme des objets complexes porteurs d'un certain nombre de malentendus et suscitant un grand nombre d'interrogations, tant en termes scientifiques que politiques. Une fois dépassés les termes convenus et les catégories galvaudées dans lesquels sont trop souvent posées les questions, une fois restituée à la biodiversité et à l'action des ONG leur profondeur historique, se dessine un tableau riche et nuancé. De nouvelles questions et pistes de travail s'esquissent pour les différents champs disciplinaires mobilisés dans cet ouvrage.

Les études rapprochant ces deux éléments de la modernisation écologique que sont les ONG d'environnement et la notion de biodiversité doivent être poursuivies. Dotées de caractéristiques communes, les ONG et la biodiversité permettent de donner un éclairage dynamique sur les grands problèmes d'environnement global. Elles participent toutes deux à la rhétorique et à la mise en œuvre du développement durable. L'analyse de leurs interrelations revêt ainsi une portée d'ordre plus général que ce que pourrait suggérer de prime abord la spécificité de ces catégories. C'est ainsi qu'au-delà de leur objet particulier, notre séminaire et l'ouvrage qui en est issu entendent contribuer à une approche critique des modes de régulation et de gouvernement censés encadrer une coexistence entre les sociétés, les hommes et leurs milieux.

Les ONG d'environnement dans un système international en mutation : des objets non identifiés ?

Denis CHARTIER

géographe

Sylvie OLLITRAULT

politiste

De nombreux auteurs l'ont écrit, les ONG prendraient dans le contexte contemporain une place singulière, car elles porteraient à un niveau planétaire les espoirs d'une redéfinition de la politique, de l'État national, voire de la démocratie. Elles seraient ces unités clefs, représentantes de la société civile internationale, chargées de redessiner une géopolitique globale tout en étant capables de répondre aux changements planétaires face auxquels des acteurs plus traditionnels semblent aujourd'hui si démunis (PRINCEN *et al.*, 1994 ; BECK, 2003).

Si il est vrai que certaines ONG participent aujourd'hui à un décloisonnement des espaces, à une forme de réduction des distances, à une mise en réseaux des territoires, à tout ce qui, finalement, permet de les penser comme acteurs des processus de mondialisation et d'un renouveau du politique, il ne faut pas oublier que cette assignation à être des représentantes d'une société civile internationale reste autant le fruit de leur militantisme que le résultat d'une transformation du contexte international dans lequel elles évoluent. Le fait que ces organisations militent,

entrent en invitées ou en force dans les arènes internationales, réussissent à s'inscrire dans des territoires de différentes échelles, tout en donnant du sens à leurs actions dans des contextes locaux, ne doit pas empêcher de les appréhender dans leurs discours et leurs pratiques en évitant une certaine *doxa* ambiante qui parasite trop souvent les perceptions. Beaucoup de questions restent en effet en suspens. Sont-elles des représentantes de la société civile ? Sont-elles porteuses d'une nouvelle forme de démocratie ? Représentent-elles des contre-pouvoirs aux États ? Sont-elles, au contraire, des instruments étatiques ou d'intérêts privés dissimulés derrière le paravent de l'intérêt général ?

On peut choisir d'amorcer une réflexion générale sur les ONG, sans que soient véritablement pris en compte les problèmes inhérents à la diversité et à la confusion qui règnent sous cette appellation. Certains auteurs vont ainsi opérer des tris afin d'isoler des ONG qui correspondent à une forme idéale de l'organisation militante et désintéressée. Cela a pour inconvénient de faire de la réflexion une opération de légitimation de certaines organisations au détriment des autres. Cela participe aussi d'une réification de la catégorie ONG par une consécration scientifique, démarche inverse à tout processus d'éclaircissement de cette représentation collective. Nous pensons en effet que l'utilisation du terme d'ONG ne suffit pas à constituer une catégorie d'analyse scientifique et que le manque de cadre pour comprendre les ONG rend caduque l'étude de leur influence sur les dynamiques économiques et sociales contemporaines (VAKIL, 1997). Pour réfléchir à cet objet non identifié, qui défie les grilles d'analyses, d'un point de vue organisationnel, institutionnel ou spatial, il nous faut donc proposer des outils de compréhension du monde des ONG en analysant la diversité qui règne sous cette appellation, dans un contexte international qui a connu des mutations inédites depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale.

Pour ce faire, nous examinerons tout d'abord les raisons pour lesquelles ces organisations ont pris une telle importance, en étudiant plus spécifiquement les ONG internationales d'environnement, les plus connues, les mieux dotées en capitaux économiques et en notoriété, et les plus centrales dans le champ de la biodiversité (WWF, FoE [Friends of the Earth], Greenpeace, etc.). Nous rendrons compte des origines militantes de ces organisations, de

leur autoproclamation de représentantes de la société civile et de leur place dans la contestation altermondialiste, entre expertise et activisme. Cette première partie, qui montrera aussi qu'il est difficile de se satisfaire de définitions normatives des ONG, nous conduira, dans une deuxième partie, à montrer la vacuité des différents critères de définition du monde des ONG et l'impossibilité de circonscrire ces organisations par les critères habituellement employés. Dans une troisième partie, nous proposerons enfin un modèle d'analyse pour mener des recherches réintroduisant le politique dans l'étude des ONG dans les processus de globalisation.

Les ONG internationales saisies par les mutations politiques et institutionnelles

Marquée par la fin de la confrontation des deux blocs géopolitiques (capitaliste/communiste), par la montée en puissance des organismes internationaux, par la mise en place de programmes internationaux, la fin du xx^e siècle a amené, y compris dans les opinions publiques, à penser de manière planétaire et en termes d'interdépendances ou d'interactions. Selon leur puissance, les États, loin d'avoir disparu, se retrouvent parfois concurrencés, ou même évincés, pour certains États du Sud, par des groupes d'intérêts (firmes, institutions internationales, ONG). Dans ce grand bouleversement, les ONG ont affirmé leur rôle dans les prises de décisions et se sont construit une identité : représentantes d'une société civile transnationale.

Pour comprendre les traits dominants de cette évolution, il est nécessaire de rappeler les spécificités liées à leur naissance (lieu, génération militante, répertoires, etc.). On pourra ensuite observer l'usage qu'elles font de la notion de société civile, ce qui permettra de mieux comprendre les processus de mondialisation dans lesquels elles s'insèrent. Enfin, nous amorcerons une réflexion sur leurs différents rôles dans un contexte de contestation dite altermondialiste.

Les ONG internationales d'environnement : des terreaux militants datés

Le mouvement environnemental international remonte à plus d'un siècle ; aussi serait-il hasardeux de l'étudier en faisant abstraction de la variété des cultures militantes de ces organisations qui, d'abord fondées dans la mouvance des sociétés savantes, ont projeté sur le monde leurs représentations de la nature et de la conservation. Rappelons que les premières grandes associations de conservation, du type Sierra Club, sont d'origine anglo-saxonne. Jusqu'au début de la Seconde Guerre mondiale, leurs actions gravitaient autour des muséums ou des laboratoires de recherche s'intéressant essentiellement au monde animal. Cette culture conservacionniste a marqué notablement le secteur des ONG environnementales et influencé durablement les programmes internationaux. Après la Seconde Guerre mondiale, l'UICN (Union mondiale pour la nature) organise ces réseaux savants et devient un groupe d'intérêt, très connecté à l'Unesco, afin de promouvoir des mesures environnementales de type international. Ces savants voyagent, se rencontrent, constituent une communauté de pensée qui s'appuie sur leur expertise scientifique. Également issu de ce mouvement, le WWF naît en 1961, avec l'objectif de sensibiliser l'opinion publique occidentale afin d'obtenir son soutien financier.

Au tournant des années 1960, d'autres organisations apparaissent et visent une mobilisation plus contestataire, qui s'enracine dans le terreau des protestations d'une partie de l'opinion occidentale (anti-guerre du Viêt-nam, anti-colonialiste, pacifiste, etc.). Elles vont faire évoluer les registres d'action en s'attachant prioritairement à deux cibles : les médias et l'opinion publique occidentale.

Ce virage des années 1970 s'explique par la transformation des opinions publiques du Nord due à l'élévation générale du niveau culturel, à la massification des formes d'informations médiatiques et à la diffusion de la contestation des jeunes, qui varie des formes les plus violentes (manifestations, terrorisme) aux registres les plus conventionnels (demandes d'information, signatures de pétitions). FoE ou Greenpeace ont ainsi été soutenues par une génération mobilisée et socialisée dans un contexte de contestation des

Encadré 1.

**Scandaliser l'opinion publique internationale :
registre d'action originel de Friends of the Earth**

Militant professionnel au Sierra Club, David Brower avait réussi à donner un second souffle financier à cette organisation environnementale en éditant un livre sur les paysages dans les années 1960. Il a compris l'intérêt d'engendrer des mobilisations médiatiques, mais il démissionne en 1969 et crée FoE. Il militera pour la création de la journée de la Terre en utilisant une ressource nouvelle, la photographie de la planète depuis l'espace prise par les astronautes d'Appollo VIII en 1968.

Il recourt encore à la publication en 1970 avec le manifeste de FoE, *The Environmental Book*, qui réunit des contributions de poètes, artistes ou penseurs « écologistes ». À l'occasion de la promotion de son livre, il vient en Europe avec la volonté de créer un mouvement de fond. Il mène son combat à l'UICN en faveur de la protection des baleines et contre le nucléaire. Il a conscience que sa lutte sera plus efficace s'il arrive à ouvrir des antennes en France, en Suède et en Grande-Bretagne.

À Paris, il est accueilli par Edwin Matthews, un avocat, et il rencontre Brice Lalonde (à l'époque militant du PSU) avec lequel il évoque la fondation d'une antenne de FoE. En Grande-Bretagne, Edwin Matthews rencontre Barclay Inglis (journaliste britannique) durant l'été 1970 et l'entretien de la possibilité d'ouvrir une antenne à Londres. L'idée se concrétise rapidement.

La première tâche de FoE Grande-Bretagne est de diffuser l'ouvrage de David Brower. De fait, le bureau de FoE est gracieusement mis à disposition par Ballantine Books, la maison d'édition de David Brower. Les modes d'action collective créent la « marque » de l'ONG dans l'opinion publique, étonnée par ces nouveaux registres.

Le 10 mai 1971, le premier « coup » médiatique consiste à édifier une pyramide de bouteilles devant le siège de Cadbury-Schweppes, visant à dénoncer le gaspillage et la pollution. Cet événement, diffusé par la presse, a pour effet d'accroître les adhésions et de mobiliser des individus qui créent de nombreux groupes locaux. Mieux, les antennes européennes sont rapidement connues et reconnues comme celles qui initieront les célèbres manifestations à vélo (appelées parfois la « vélorution »), qui attirent l'attention des médias et d'une opinion publique plus habituée à des manifestations de type syndical et ouvrier. Pendant l'été 1974, la réunion de la commission internationale baleinière se déroule à Londres. Les militants de FoE préparent un autre coup médiatique qui rencontre un large écho dans la presse, grâce à son originalité. Un ballon en forme de baleine est gonflé au centre de Londres, afin d'attirer les passants puis de les informer sur les enjeux de cette réunion internationale, largement inconnue du grand public. Ainsi naît un lobbying qui fait entrer le poids symbolique de l'opinion publique dans les négociations internationales, jusqu'alors peu ouvertes à la publicité et caractérisées par une forte technicité.

excès consuméristes des sociétés industrielles avancées, génération où l'on retrouve moins le profil de ces savants engagés que celui de réels professionnels des médias, notamment des journalistes. Ce dernier point explique que les membres de ces ONG vont user du registre médiatique afin d'émouvoir, en forçant le caractère irréversible de l'atteinte à l'environnement ou en insistant sur la cruauté d'actions destructrices de telle ou telle espèce (encadré 1).

Cette dramaturgie, apparue dans les années 1970 et ciblant l'opinion publique du Nord, révèle deux phénomènes. Le premier est que ces ONG ont stabilisé, dès le début, des registres d'action ayant contribué à leur identité militante : l'expertise scientifique, héritée de l'UICN, et le registre médiatique, plutôt hérité de Greenpeace. Le deuxième est que nous sommes en présence de divergences de structuration de l'intérêt environnemental, matérialisées par un pôle conservacionniste et un pôle environnementaliste, pôles qui vont se maintenir, malgré l'apparition d'un discours présentant les ONG comme mandatrices d'une société civile porteuse d'une autre politique mondiale.

Derrière le discours de la société civile transnationale

À la fin des années 1980 se généralise le discours qualifiant les ONG de représentantes d'une société civile mondiale jouant adroitement sur les frontières savant/militant (POULIGNY, 2001 ; DAUVIN *et al.*, 2002). De nombreux ouvrages scientifiques deviennent de véritables bréviaires à usage des acteurs transnationaux. Cela s'explique par la proximité de certains auteurs universitaires avec le monde militant (KECK et SIKKINK, 1998), par le rôle que ces ONG vont développer dans le nouveau paysage géopolitique né de la chute du mur de Berlin, avec la dislocation du bloc communiste, la recomposition des forces de contestation, une nouvelle régulation du monde.

Dans le même temps, les ONG s'institutionnalisent et perdent parfois leur caractère contestataire en prenant en charge des politiques publiques internationales, en développant un lobbying à l'expertise de plus en plus sophistiquée, ou en recourant à des méthodes de marketing très entrepreneuriales (dons, recours aux

médias, etc.). À un moment où les situations de conflits réclament une régulation internationale, les ONG prennent en charge les « crises » labellisées humanitaires ou d'environnement. Ces organisations se voient confier par des organismes internationaux ou par des États des missions qui demandent une expertise éprouvée et une gestion de plus en plus lourde des personnels, des programmes, etc. Grant Jordan et William Maloney (1997) l'ont bien observé dans leur ouvrage, *The protest business?*, qui montre comment le WWF-UK ou FoE-UK sont devenues des machines à protester et à récolter des dons.

Professionnalisation, luttes d'intérêts et recherche de légitimité

La thématique de la société civile apparaît donc dans un contexte de professionnalisation croissante des ONG associée à un environnement de concurrences intersectorielles entre les organisations humanitaires, des droits de l'homme ou d'environnement. En effet, dans chaque secteur, des clivages s'opèrent. Les organisations humanitaires se positionnent comme ONG de développement ou ONG d'urgence (DAUVIN *et al.*, 2002). Les ONG d'environnement maintiennent la ligne de partage entre un pôle conservacionniste, qui ne prend pas – ou peu – en compte l'intérêt des populations locales, et un pôle environnementaliste, qui place l'être humain au centre de ses préoccupations.

Au-delà des différences de pratiques, ces clivages témoignent des luttes que ces organisations se livrent auprès des bailleurs de fonds pour justifier leur identité, se construire un capital social de confiance à l'égard des donateurs institutionnels ou privés ; d'où l'intérêt d'engranger des prix ou des récompenses labellisant leur sérieux. Il est en effet essentiel d'attester d'une certaine légitimité pour pouvoir espérer surnager au sein de la nébuleuse non gouvernementale, surtout lorsque, comme en 2002, pendant les préparations du sommet de Johannesburg, se rassemblent des acteurs institutionnels, des élus, des entreprises, des représentants de syndicats, des chercheurs, des ONG, de la plus locale aux plus globales. Dans ce contexte, on imagine bien que le nombre des adhérents/donateurs ou encore des signataires de pétitions devient un enjeu symbolique autant qu'économique pour attester d'une certaine légitimité.

Noyées dans ces processus de concertation de la « gouvernance » mondiale, les ONG se légitiment aussi comme représentantes d'une autre forme de démocratie, dite participative (la maîtrise par les citoyens de leur destin), ou encore en tant que représentantes de la société civile. Elles diffusent d'ailleurs ce nouveau discours en étant financées par les dons, les subventions et le mécénat, ce qui euphémise leur caractère institutionnel et managérial : « Faites un don et vous appartenez à une société civile » ; « Signez une pétition et vous faites pression sur vos gouvernements », etc. Plus elles contestent certains modes de régulation ou militent pour imposer certains intérêts au niveau des agendas internationaux, plus elles doivent, dans le bras de fer des négociations, mettre en branle une opinion publique internationale dont dépendent les dons et les signatures.

La dimension internationale des ONG : le résultat d'un processus institutionnel

Si cette posture de représentation de la société civile, porteuse d'intérêts désintéressés et neutres, cache des contraintes fortes sur les modes d'action des ONG, leur dimension transnationale semble également être le résultat d'un processus institutionnel. En interrogeant les acteurs de la Commission européenne ou encore les membres d'ONG, nous réalisons en effet que le caractère transnational des ONG est autant le résultat de leur volonté militante que la conséquence des contraintes imposées par les bailleurs de fonds. Ainsi, les critères de l'Union européenne pour accorder un financement sont clairement fondés sur le caractère transnational de l'ONG, garantie de « sérieux » (OLLITRAULT, 2004). Il n'est donc pas étonnant d'observer, au milieu des années 1990, deux phénomènes parmi les ONG existantes : une tendance à l'ouverture de bureaux hors du territoire de naissance et la création de bureaux auprès des institutions supranationales qui les accueillent, voire les soutiennent financièrement. Pour le seul secteur de l'environnement, les ONG ont pris conscience de l'importance de l'échelon européen dès la fin des années 1980, en créant des bureaux européens : FoE en 1986, Greenpeace en 1988 et WWF en 1989 (encadré 2).

Encadré 2.

**Être dans les couloirs de l'Union européenne :
les bureaux des ONG à Bruxelles**

Parmi les acteurs-clés, les fonctionnaires européens figurent en bonne place : s'ils sont réceptifs aux questions d'environnement, ils peuvent accélérer leur mise sur agenda. Cela dépend étroitement de leur intérêt, presque personnel, pour la question, mais également de leur intérêt « national ». Certains apparaissent plus sensibles aux questions environnementales que d'autres en raison du poids de leur opinion publique, de leur socialisation politique antérieure, etc. Rappelons en outre que l'enjeu dépasse la DG Environnement (ancienne DG XI), puisque les questions d'environnement peuvent être débattues avec les questions industrielles par exemple. La position des uns et des autres se brouille encore quand des groupes d'intérêts industriels (automobile, etc.) développent des argumentaires environnementaux face à des groupes d'intérêts labellisés « verts ». De plus en plus, des groupes de consommateurs s'emparent de ces questions, surtout depuis le dossier de la « vache folle » et celui des OGM.

L'environnement reste par excellence le domaine des controverses d'experts. L'Union européenne encourage le phénomène en intégrant dans les processus de consultation des experts universitaires, par le biais d'ONG et de l'Agence européenne de l'environnement. Cette dernière, née en 1993, donne des avis, des objectifs et produit de nombreux rapports sur l'état de l'environnement. La DG Environnement est connue pour disposer de peu de personnel, aussi exploite-t-elle l'expertise des autres DG. De ce fait, elle est généralement considérée comme la DG la plus ouverte aux lobbyistes (BOMBERG, 1998). En face, les ONG et les Verts européens prétendent que cette DG a un « ethos technico-commercial » qui réduit l'environnement au plus petit dénominateur commun. Ajoutons que les parlementaires européens peuvent donner leur avis, ce qui en termes de légitimité démocratique a un poids sur la Commission. D'ailleurs, les ONG comme Greenpeace n'hésitent pas à faire pression lors de la discussion de textes au Parlement européen, en informant les membres du Parlement, en discutant avec le groupe des Verts, comme pour le dossier des OGM.

Les grandes ONG internationales environnementales sont d'origine anglo-saxonne. Le poids de cette représentation de l'environnement a son importance et les modes d'action se sont largement inspirés de ceux du lobbying à l'américaine. Ralph Nader, le défenseur des consommateurs américains, est souvent cité en exemple par les militants environnementaux.

**Le Bureau européen
de l'environnement (BEE)**

Créé en 1974, le BEE est la première organisation environnementale mise en place au niveau européen. Elle a été créée à l'initiative d'ONG de la Communauté européenne, qui ressentaient le besoin de coopérer entre elles. En 1996, le Bureau représentait 132 organisations de 22 pays dont à l'époque les 15 membres de l'UE. On y trouve par exemple le National

Trust britannique, l'organisation néerlandaise Stichting Natuur, ou encore les organisations internationales les plus connues comme le WWF, Birdlife International et FoE International.

Un représentant de chaque pays se trouve dans le comité exécutif du BEE. Le secrétariat permanent, basé à Bruxelles, est constitué de 11 membres salariés, un secrétaire général, un expert scientifique et des coordinateurs de campagnes et de programmes. Le BEE reçoit des fonds de la Commission européenne et des contributions des États membres.

Le BEE est actif sur les questions d'éco-label, d'« Eco-Management and Audit Scheme » (Emas), de qualité de l'air et de gestion de l'eau. Il siège dans de nombreuses commissions, par exemple sur l'émission de gaz des véhicules.

Friends of the Earth Europe, Les amis de la Terre

En 1986, FoE Europe arrive à Bruxelles. C'est une succursale de Friends of the Earth International. Il y a 29 organisations Amis de la Terre en Europe, situées dans 28 pays européens.

L'organisation fonctionne par consensus des membres. Les groupes membres sont des organisations indépendantes qui définissent et poursuivent leurs propres campagnes à tous les niveaux (international et local), selon leurs compétences et expertises. Par exemple, Friends of the Earth UK est connu sur la question des transports en Europe. FoE Europe est financé par les contributions des membres mais aussi par l'UE. FoE Europe coordonne entre autres les activités sur la biotechnologie et les transports et travaille sur la question du développement durable en Europe.

Greenpeace International

Greenpeace International établit son bureau européen à Bruxelles en 1988. En termes structurels, le bureau européen émane du bureau international de Greenpeace. Il aide Greenpeace International à coordonner différentes campagnes internationales. Le personnel de Bruxelles informe Greenpeace International des développements au niveau européen, du travail en œuvre, des stratégies de campagne. Greenpeace International finance le bureau européen. Par conséquent, l'argent des organisations nationales de Greenpeace (Greenpeace UK, Greenpeace Allemagne) finance le bureau de Bruxelles ainsi que les autres départements comme l'unité économie ou les laboratoires scientifiques. En revanche, Greenpeace, à l'opposé des autres ONG, ne reçoit aucune ressource de la Commission européenne.

World Wide Fund for Nature

En 1989, le bureau européen du WWF ouvre à Bruxelles. En 1995, il comptait 8 membres salariés – sept autres étant affectés au bureau du programme européen au siège, à Genève. Les 14 organisations nationales (12 en Europe) constituent la source de financement pour le bureau européen, mais elles ne sont pas mobilisées dans le fonctionnement quotidien.

Elles sont organisées en différentes équipes chargées chacune d'un programme : l'agriculture, le climat, etc. Le bureau européen se préoccupe de « policy », c'est-à-dire de politique. Il participe à des activités de lobbying, mais aussi de communication, de collecte d'information et de recherche de fonds. Au niveau européen, le WWF reste actif sur la question des fonds structurels : l'agriculture, le développement rural ou encore les questions de développement dans les pays du Sud. La Commission européenne est une source essentielle de financement du bureau européen.

Le réseau européen sur le Climat (Climate Network Europe)

Ce réseau est l'un des 8 groupes régionaux du réseau international Climate Action Network.

Établi en 1989, l'objectif du CNE est de promouvoir la diminution des impacts des activités humaines sur le changement climatique. Le CNE rassemble 60 représentants d'ONG environnementales dont plusieurs branches nationales du WWF et de Friends of the Earth. Un bureau consultatif composé de représentants des organisations les plus actives a été créé en Europe. Le bureau décide des sujets à traiter, il assure la coordination des organisations participantes sur les questions de climat et travaille en coopération avec d'autres groupes régionaux du réseau. Il diffuse des informations sur le climat et tente d'impulser des politiques au niveau de l'Union européenne.

Birdlife International

Birdlife International a été fondé en 1922. Le bureau européen s'est ouvert à Bruxelles en 1993, ses membres ayant estimé que cela était nécessaire pour renforcer son efficacité. Il y a 29 membres européens dans Birdlife International. Le RSPB (Royal Society for the Protection of Birds) est l'un des plus importants. Birdlife européen suit le programme décidé par le secrétariat de l'organisation, situé à Cambridge. Le programme est agréé par la conférence européenne de Birdlife et coordonné par le bureau européen. Ce bureau suit le développement des politiques européennes, tisse des liens avec les institutions de l'UE et engage des activités de « lobbying » sur les questions de protection des oiseaux et de leurs habitats. Il s'intéresse aux questions agricoles, pousse à l'application de la directive « Oiseaux » (1979). Ses ressources proviennent de la contribution des membres et de la Commission européenne qui finance le bureau.

La Fédération européenne des transports et de l'environnement

Cette organisation a été créée en 1989 et son bureau a ouvert en 1992. C'est une organisation « parapluie » composée de 29 membres provenant de 18 pays de l'Union européenne, de la zone européenne de libre-échange et de l'Europe de l'Est avant élargissement. Elle regroupe des ONG de défense des consommateurs dont les activités se concentrent sur les questions de qualité de l'air et de transports routiers. Cette fédération

a des commissions de recherches et publie largement sur la question des transports. Elle est financée par les membres et par la Commission européenne.

Et d'autres...

À l'issue de cette présentation, il pourrait sembler que les principaux groupes jouant un rôle actif dans la représentation des intérêts environnementaux sont internationaux. Cependant, les associations locales de défense de l'environnement utilisent aussi les normes environnementales, les font appliquer, voire les initient, comme l'association « Eaux et Rivières de Bretagne », dont le juriste a participé à la création de la loi sur l'eau de 1992.

Avec la montée en puissance de la construction européenne, nous touchons aux relations complexes entre les institutions supranationales et les ONG, qui peuvent prendre des formes d'attraction-rejet ou de pure et simple instrumentalisation réciproque. C'est le cas du WWF, devenu l'expert privilégié des instances supranationales au niveau européen (OLLITRAULT, 2004). Nos observations révèlent des pratiques éloignées du discours « enchantant » une société civile totalement autonome des contraintes s'exerçant sur les acteurs. Certaines ONG (Greenpeace) ou encore le parti Vert dénoncent cette tendance technocratique de la gestion de l'environnement au sein de l'Union européenne.

Au-delà des identités organisationnelles et des luttes d'intérêts : des alliances

Si l'idéal de société civile transnationale donne aux acteurs un sens et une représentation magnifiés de leurs pratiques, il n'explique en rien les modalités d'action des ONG au cours des négociations internationales. Est-il ce paravent qui dissimule les traits nationaux d'ONG fortement institutionnalisées mais qui représente un cadre fédérateur lors des luttes internationales ?

Cet idéal d'action s'est manifesté lors des négociations de Carthagène (1999-2000). Robert FALKNER (2002) montre que les ONG, dans un contexte de mobilisation anti-OGM, ont formé un réseau contre un adversaire commun, Monsanto. Ce réseau fonctionne dans un contexte particulier où les ONG produisent du

lobbying dans leurs espaces nationaux, sensibilisent leur opinion publique et s'adressent essentiellement aux États. Loin de jouer la carte de la contestation, les ONG ont joué la carte étatique pour faire avancer les négociations internationales. Elles n'ont commencé leurs critiques de la diplomatie inter-étatique secrète qu'au moment où les portes se sont refermées devant elles, dans l'ultime phase des négociations. Selon Robert Falkner, la distinction entre ONG – groupes scientifiques (UICN), organisations levant des fonds (WWF, RSPB), organisations militantes (Greenpeace, FoE) – ne résiste pas à l'observation des pratiques. En revanche, ces ONG internationales partagent une commune capacité d'*advocacy*, mêlant capacité d'expertise médiatique et scientifique. Au nom de la société civile, elles peuvent aussi user du registre illégal de la désobéissance civile, comme dans le cas de la destruction de plants transgéniques.

Derrière le terme paravent de « société civile transnationale », nous observons donc une mise en réseau d'acteurs qui, selon les enjeux, les intérêts à défendre et les agendas, savent recomposer leurs alliances. Lorsqu'il s'agit de gérer des politiques internationales d'environnement pour certaines, ou de produire des mobilisations médiatiques pour d'autres, elles retrouvent sans problème leur identité organisationnelle d'origine qui fait sens dans l'espace international. Cette identité semble de plus en plus perturbée par la nécessité, depuis la fin des années 1990, de se placer dans une mouvance de contestation privilégiant une autre mondialisation.

Les ONG face au défi de la contestation altermondialiste : réseaux savants et exportation de représentations du monde

Depuis le Sommet de la Terre de Rio en 1992, la frontière entre ONG humanitaires et ONG d'environnement perdure, mais, au fur et à mesure des rencontres internationales, de curieux glissements s'opèrent : un intérêt originellement environnemental devient humanitaire ou encore, sous l'effet des programmes de promotion du développement durable, des requalifications se produisent, des nouvelles appellations apparaissent.

Les registres d'action des ONG d'environnement : inventivité transnationale et contraintes de l'institutionnalisation

Certaines ONG comme Greenpeace participent autant aux forums de contestations qu'à des actions coup de poing (arrachage de maïs transgéniques avec la Confédération paysanne en France, en solitaire en Grande-Bretagne). Elles suivent également un parcours très institutionnel en défendant leurs dossiers dans les arènes de négociations. Il faut rappeler que chaque organisation, loin de se contenter d'user d'un seul registre d'action, module son action selon la cible visée, l'effet attendu. Aussi, lorsqu'on analyse les registres d'action des ONG dans un contexte de mobilisation transnationale, une question surgit : sommes-nous en présence d'un répertoire¹ conventionnel, ou non conventionnel avec recours à des formes illégales d'action ?

En considérant la problématique des registres d'action sous un angle planétaire, ce genre de classement est malaisé. Une ONG locale peut avoir des pratiques d'action, des « rituels » d'interaction avec les institutions et peut se trouver bouleversée, contestée ou anéantie lorsque apparaît une ONG internationale ayant des ressources militantes d'expertise d'une autre envergure. De nombreuses études de cas montrent ainsi que l'arrivée des ONG du Nord oblige les ONG locales du Sud à réajuster leurs modes d'action (CHARTIER, à paraître). De plus, user d'un registre qui est conventionnel dans les pays du Nord, comme le recours au droit ou encore à une forme d'illégalité dramatisée, peut coûter cher dans un contexte non démocratique ou policier. Il importe donc de raisonner en tenant compte du contexte d'action et de réception de ces registres, et non pas en référence à un contexte européen. Les ONG, à la différence de certains mouvements transnationaux de types identitaire, politique ou religieux (BENNANI-CHRAÏBI et

¹ Nous utilisons le concept de répertoire imaginé par Charles Tilly. Un répertoire d'action, tout comme un répertoire musical, serait utilisé par un acteur dans le cadre de ses actions collectives. Il serait déterminé par sa stratégie, son identité et les contraintes de contexte et l'acteur choisirait le répertoire le plus adapté en considérant ces trois dimensions (identitaire, stratégique, environnementale).

FILLIEULE, 2003) qui se forment sur des identités de diasporas ou pré-existantes, ont eu la capacité, grâce à leurs bureaux essaimés sur la planète, d'importer des registres d'action, de former des relais militants et d'articuler localement des registres d'action reconnus peu ou prou comme légitimes à un niveau international. Elles ont fait preuve d'inventivité grâce à l'usage des médias et du registre des « droits ».

Ces ONG mobilisent, en effet, des registres d'action qui les inscrivent dans l'héritage d'une pensée occidentale de protection des droits. Depuis la chute du mur de Berlin, les ONG se sont globalement ralliées aux droits de l'homme comme cadre de légitimation (OLLITRAULT, 1999). De sommets en sommets, la place des médias s'est imposée. Dans ce contexte, la mise en réseau des acteurs est facilitée par l'apparition de nouveaux médias, tel Internet, qui réduit les coûts de certains engagements et rapproche les territoires. Néanmoins, les ressources permettant la traduction des griefs en droits et la diffusion du discours par les médias se concentrent au Nord. Les ONG ont donc les registres prêts à l'emploi pour les mobilisations transnationales.

Toutefois, concernant le rôle de contestation des ONG, Nadège FRÉOUR (2004) montre que Greenpeace soutient un certain nombre d'initiatives prises par des réseaux altermondialistes tout en gardant ses distances à l'égard des contestataires. C'est encore plus manifeste pour les ONG gestionnaires comme WWF, qui refusent tout investissement dans cette contestation internationale. Cela ne signifie en rien que certains de leurs membres ou que leurs communiqués de presse ne soient pas partie prenante des plates-formes altermondialistes. Il existe également une réserve à l'égard du rôle des ONG parmi les contestataires de la mondialisation. Par leur caractère gestionnaire, leurs politiques de recherche de fonds institutionnels, ne sont-elles pas des acteurs d'une gouvernance globale si contestée ? Les critiques s'expriment également ailleurs que dans les contre-sommets. Les ONG internationales produisent de nombreuses données, elles sont également soutenues par des institutions internationales onusiennes qui remettent en cause certains excès de la régulation économique libérale ou encore des options concernant le développement, telle l'Unesco. Comment appliquer des normes tout

en connaissant les limites des actions de terrain : mise en place de programmes internationaux sur des zones à protéger très réduites, protection de populations et d'habitats rendue impossible par le contexte économique ambiant, contrebande, pillages, programmes abandonnés par manque de crédit. C'est la conscience de ces limites qui a sans doute conduit le WWF international à exposer lors du sommet de Johannesburg ses préoccupations sur le peu d'avancées obtenues sur les questions du commerce, de l'énergie, de l'eau potable, de la biodiversité, des déchets toxiques et des zones maritimes. Quel que soit le registre mobilisé, du ton policé du WWF à celui accusateur de Greenpeace, les ONG ont mis en lumière une partie des lacunes de ce sommet et en ont décrypté les enjeux ; les mouvements de contestation altermondialiste et les prises de position des ONG se rejoignant pour l'occasion.

Malgré les apparences, cette contestation ne touche pas, ou peu, à la conception de la démocratie libérale. Les registres de contestation des ONG internationales sont déterminés par le partenariat dans lequel elles sont engagées. Leur financement dépend de leur crédibilité et de leur profil (neutralité, intérêt général, respect des principes démocratiques). Il serait donc autodestructeur pour elles de s'éloigner trop radicalement de ces registres d'action dominants auxquels elles adhèrent par conviction. Enfin, leur volonté de préserver les « biens publics mondiaux » (eau, biodiversité...), de créer des législations internationales atteste de cette foi dans un progrès qui passe par la reconnaissance des droits, fussent-ils des minorités. Des cultures militantes se rencontrent, parfois se confrontent : « Une autre ligne de fracture de la société civile mondiale est l'anglais. Les organisations qui ne maîtrisent pas cette langue ont, de fait, plus de mal que les autres à être visibles sur les questions internationales. Les difficultés se cumulant, il est particulièrement ardu, pour une organisation d'un pays du Sud non anglophone, d'obtenir voix au chapitre. » (Solagral, 2002). Cette forme de domination entre ONG peut conduire celles qui se sentent démunies en expertise ou en ressources d'action à rejoindre plus facilement une forme de critique altermondialiste et à utiliser des moyens officieux : divulgation d'informations ou de rapports de recherches confidentiels.

Les ONG, critiques savantes de la mondialisation : People and Plants, Les Amis de la Terre

Les ONG qui investissent le champ de la biodiversité mobilisent à des degrés divers, mais de manière homogène, des ressources d'expertise qui peuvent être utilisées dans la construction des critiques altermondialistes. Le mouvement environnemental est connu pour développer des contre-analyses (LASCOUMES, 1994 ; OLLITRAULT, 2001). Concernant la biodiversité, nous observons encore l'importance des réseaux savants qui préparent les textes et les normes internationales, qui réagissent à la méconnaissance de ces normes et savent les appliquer au niveau local, comme le montre l'exemple de People and Plants.

Cette ONG est née, en 1992, d'une rencontre entre quelques chercheurs à l'occasion d'un colloque au Missouri². Fruit d'un partenariat de ces militants issus de WWF, de l'Unesco et du Royal Botanic Gardens, Kew, l'ONG, de taille modeste, développe un registre d'action d'expertise rôdé par ces scientifiques intégrés dans les réseaux internationaux, ayant l'aptitude à travailler en groupes de recherches multiculturels. Ainsi, leur action consiste à publiciser leur science par la publication d'ouvrages (*Ethnobotany*, *Plant invaders*), qu'ils subventionnent pour en assurer la diffusion dans les universités des pays en voie de développement. Entre 1992 et 1996, quatre conférences internationales de formation ont été tenues, conférences qui permettent à ces chercheurs de susciter un sentiment d'injustice dans l'opinion, en manipulant une expertise intimement inséparable de leurs dispositions individuelles. Leurs outils scientifiques quantifient une spoliation, la perte d'une ressource naturelle. Lors de leur arrivée sur un terrain, leur mission consiste à délimiter des zones de déforestation, à risques, etc., à dénombrer les pertes ou à recenser leurs découvertes. Par

² Malcolm Hadley, division des sciences écologiques, Unesco, écologue et éditeur scientifique ; Alan Hamilton, *International Plant conservation Officer*, WWF International, botaniste ; Ghilleen T. Prance, directeur général du Royal Botanic Gardens, Kew, taxonomiste, ethnobotaniste ; Gary Martin, ethnobotaniste ayant ouvert le premier bureau WWF à Oaxaca, et Tony Cunningham, ethnobotaniste et conseiller du WWF.

exemple, le rapport de recherches menées au Dolpo évalue que « 407 espèces de plantes médicinales sont connues et utilisées à l'intérieur du parc (zone protégée). Dans la périphérie du parc, 85 plantes médicinales sont utilisées pour la santé par des chamans hindouistes. 24 espèces sont récoltées en très grande quantité pour le commerce. » (AUMEERUDDY-THOMAS, 2002). Ces taxonomies et ces zonages matérialisent des paysages à conserver. Afin de créer l'urgence, les ONG pratiquent leur lobbying (*advocacy*) par le biais de leurs rapports scientifiques qui comptabilisent les pertes, établissent des prospectives, en particulier au moment des conférences internationales (Anonyme, 2003). Ces actions sont facilitées par les réseaux de savants qu'abritent les ONG, comme Alan Hamilton, fondateur de People and Plants et chargé de la section « conservation des plantes » au WWF-UK.

Ces militants-savants associent depuis les années 1990 la disparition de nombreuses espèces végétales, voire la mutation des sociétés locales, à la libéralisation des marchés internationaux, à la méconnaissance ou au total déni des règles internationales de protection de la biodiversité. Plusieurs facteurs expliquent le mécontentement qui règne dans les réseaux savants : la difficulté à obtenir les ratifications des États, l'attitude de firmes feignant d'adopter une éthique environnementale pour mieux exploiter des ressources, ou la montée d'une marchandisation du développement durable (AUBERTIN, 2002). Aussi, le lobbying et les textes proposés incluent-ils de plus en plus une dimension de protection contre une forme de surexploitation libérale et une protection des peuples autochtones. Alan Hamilton a été l'une des têtes pensantes de « The New Global Strategy for Plant Conservation » (19 avril 2002). Ce texte a été adopté par la 6^e réunion de la Conférence des parties à la Convention sur la diversité biologique, à laquelle participaient la plupart des États, à l'exception des États-Unis.

En visant directement l'OMC, l'ONG « Les Amis de la Terre International » n'hésite pas à donner sur son site des recommandations et à soutenir une contestation plus frontale : « Les membres de l'OMC devront veiller à ce que l'accord sur les droits de la propriété intellectuelle relatifs au commerce ainsi que d'autres accords ayant trait à la propriété intellectuelle et auxquels cet accord fait référence, en tant qu'éléments essentiels à son propre

fonctionnement, a) ne barrent pas l'accès des personnes aux médicaments et aux semences, que ces médicaments ou semences soient l'objet de droits de propriété intellectuelle ou non ; b) n'amènent pas à la privatisation et à la confiscation ni de formes de vie, ni de connaissances traditionnelles et indigènes, ni de systèmes de connaissances et ne nuisent pas non plus à la biodiversité ; c) n'interfèrent pas avec le droit des gouvernements et des peuples de promouvoir et protéger des domaines d'intérêt public aussi essentiels que la santé, l'environnement et le développement, en réglementant et contrôlant dans quelle mesure les droits de la propriété intellectuelle sur certains produits ou inventions peuvent ou non être revendiqués par leurs propriétaires. ».

Ainsi réapparaît ce positionnement acrobatique (*insider/outsider*) des ONG qui s'investissent dans le champ de la biodiversité, militent pour que cette thématique soit présente sur les agendas internationaux, tout en étant responsables de la mise en œuvre de politiques publiques internationales et environnementales. Victorieuses lorsqu'elles imposent certaines normes internationales sur les agendas internationaux, elles bataillent quand elles se rendent compte que ces normes ne sont pas appliquées sur leurs terrains respectifs, ou sont concurrencées par d'autres, notamment commerciales. Ces exemples montrent la capacité des ONG à diffuser des discours composés de représentations du monde mobilisant une rhétorique savante. Mais leur rôle consiste-t-il seulement à être des donneurs d'alerte alors que la biodiversité reste en danger ? Par leurs pratiques, les ONG inventent en réalité d'autres rôles, peu étudiés dans les analyses du système international.

Les rôles méconnus des ONG dans la critique de la mondialisation : socialisation, expertise et traduction des problèmes

Pour les scientifiques-militants des ONG, il s'agit également de lutter pour faire reconnaître leur discipline, leurs pratiques ou leurs protocoles de recherche. Il n'est pas rare de rencontrer des scientifiques qui relient des disciplines souvent autonomisées comme l'ethno-botanique, qui introduisent des croisements d'approches ou développent des préoccupations éthiques dans leurs pratiques professionnelles. En conséquence, ces réseaux savants

qui traversent les ONG brouillent d'autres cadrages simples comme celui de la seule culture militante. Et des concurrences savantes sur le thème de la biodiversité expliquent nombre de conflits entre bureaux d'une même ONG ou les luttes entre ONG. Ajoutons que nombre d'ONG accueillent ou soutiennent des recherches qui auraient peu d'opportunités d'obtenir des fonds, qu'ils soient privés ou étatiques. Les réponses aux appels d'offre de financement, tout comme les appels aux dons, sont nécessaires à la survie de l'organisation et de son personnel (du Sud en particulier). Entreprises scientifiques, les ONG entrent en concurrence avec des laboratoires lors des appels d'offre institutionnels, en particulier dans les pays du Sud. Elles peuvent jouer un rôle économique alternatif.

Les ONG participent à une forme de mondialisation des intérêts, en l'occurrence environnementaux, mais sous un angle qui n'est pas celui des revendications altermondialistes qui attirent l'attention des médias (happenings, contre-sommets, actions symboliques). De manière originale dans un contexte d'articulation Nord/Sud, les ONG tiennent un rôle de socialisation des élites savantes du Sud en promouvant des programmes, en soutenant certaines recherches, en les intégrant dans leurs équipes. L'effet est double : à la fois une acculturation à certaines formes de représentations du monde et une canalisation de certaines revendications. Les contestations sont portées par une élite, souvent socialisée au multiculturalisme, qui navigue dans des réseaux de recherche transnationaux et met en œuvre des programmes où se mêlent objectifs scientifiques et de conservation. Cette socialisation renforce la conviction des acteurs dans leur discours d'expertise et les éloigne de revendications plus populaires, – même si elles peuvent ponctuellement se rejoindre comme lors de la manifestation des « paysans sans terre » à Johannesburg en 2002. Par leurs entrées dans certaines arènes internationales, les ONG, inféodées ou non aux bailleurs de fonds, sont toutes contraintes à un certain discours d'expert. Elles doivent traduire les revendications locales dans les catégories de la terminologie institutionnelle : peuples autochtones, genre, protection des droits. Même les plus contestataires adoptent la rhétorique libérale des droits, et ordonnent la réalité en diffusant des identités construites dans des institutions internationales.

Ces ONG internationales influent sur une forme de mondialisation en jouant un triple rôle : en socialisant une élite qui articule des intérêts Nord/Sud ; en remplissant une mission d'expertise qui soutient des programmes mondiaux d'environnement et diffuse des normes, et en traduisant des problèmes environnementaux en un langage scientifico-militant (diagnostic de la réalité, construction de problématiques) qui les légitime autant à l'égard des institutions que de certains réseaux de protestation.

Ces derniers éléments montrent, encore une fois, combien les ONG jouent des rôles variés. Ajoutons la diversité de leurs formes : ONG membres des délégations étatiques lors de négociations internationales, ONG contestataires dans des contre-forums, ONG locales « vivotant » grâce à quelques membres bénévoles, ONG tentaculaires disposant de bureaux disséminés sur l'ensemble de la planète avec une gestion entrepreneuriale, ONG d'environnement, de développement ou de défense des droits humains. Cette liste non exhaustive, nous l'avons dressée en observant ces figures d'ONG dans le champ de la biodiversité. À défaut de nous faire avancer dans la connaissance du monde des ONG, elle confirme ce qui est aujourd'hui un lieu commun : le terme ONG recouvre une/des réalités difficiles à cerner. Cela implique d'adopter un point de vue qui refuse les *a priori* méthodologiques et qui demande d'inventer des protocoles d'enquêtes empiriques. Il faut remettre les acteurs, leurs représentations du monde et leurs luttes d'intérêts, au centre de nos préoccupations, en évitant de poser les ONG en objet monolithique et figé.

Pour comprendre les ONG : définitions impossibles et méthode d'analyse

En s'attachant à l'espace politique occupé par les ONG environnementales, la partie qui précède s'est gardée de proposer une définition normative des ONG. Cela est dû au fait que la plupart des tentatives de définition se sont révélées stériles, en particulier parce qu'aucun critère ne permet d'embrasser la diversité qui règne sous cette appellation.

Une définition universelle introuvable

Le terme ONG est apparu officiellement en 1945, dans l'article 71 de la série de dispositions de la Charte des Nations unies consacrées au Conseil économique et social (Ecosoc). À l'époque, aucune définition précise n'était donnée pour définir ces organisations. En remontant au texte originel, la juriste Dorothee MEYER (2004) a en effet démontré que ces organisations ont eu, dès le début, une identité complexe où se mêlaient la représentation d'intérêts professionnels (syndicats, lobbies économiques) et la représentation qualifiée d'intérêt général (associations caritatives). Finalement, on savait à l'époque qu'elles ne relevaient ni de la sphère publique, ni du monde marchand. Depuis, de nombreuses tentatives ont vu le jour pour circonscrire ces acteurs selon des critères plus positifs, sans que cela apporte une idée beaucoup plus claire. La comparaison de plusieurs définitions montre en effet qu'il existe de nombreux désaccords du fait que les critères constitutifs de ces définitions se révèlent tous plus ou moins défailants (CHARTIER, 2002). C'est du moins ce que montre l'analyse des cinq critères les plus récurrents lorsqu'il s'agit de définir les ONG : la notion de privé, d'indépendance à l'égard des sphères marchandes ou publiques, de non-lucrativité, d'officialité et de bénévolat.

Le bénévolat au temps de la professionnalisation

La notion de bénévolat est tout à fait obsolète au regard des dynamiques de professionnalisation qui ont affecté le monde des ONG. Nous avons montré que la dynamique de professionnalisation a été liée à la nécessité d'obtenir des fonds d'organismes publics ainsi qu'à la concurrence existant entre ONG. Certaines organisations, devenues partenaires ou prestataires de services des gouvernements, ont dû professionnaliser leur secteur juridique tout en élevant leur niveau de contre-expertise et de prestation, le tout afin de se conformer aux critères et aux procédures gouvernementales. D'autres, plus indépendantes vis-à-vis de la sphère publique ou marchande, ont suivi le même chemin en professionnalisant leur service de communication et celui de la recherche de fonds, afin

de s'assurer une présence médiatique essentielle pour l'obtention de dons privés. Tous ces services sont désormais comparables à ceux rencontrés dans les organisations du secteur marchand, les employés de Greenpeace ou du WWF ayant les mêmes profils que ceux rencontrés dans des multinationales du secteur privé (CHARTIER, 2002). Remarquons aussi que ces organisations occupent une part non négligeable du marché de l'emploi (ANHEIER, 2004). Il n'est donc plus rare de voir des individus effectuer toute leur carrière professionnelle au sein de ces organisations. La nécessité de se professionnaliser afin de gagner en crédibilité et en pouvoir d'intervention accentue la nature obsolète de cette référence au bénévolat.

L'officialité contre le local et l'informel

La notion d'officialité a été définie par SALAMON et ANHEIER (1992) par des critères attestant d'une bonne structuration des réunions et des lois internes à l'ONG, par la régularité d'adhésion des membres, ainsi que par une reconnaissance officielle de l'organisation par les instances publiques. Trop imprécis pour bien délimiter la notion, ces différents critères sont trop excluants. Ainsi, les manques constatés des critères de permanence et de visibilité ne sont pas nécessairement pertinents. Une organisation peut en effet changer régulièrement de membres tout en continuant d'exister comme ONG et tout en gardant les mêmes objectifs et la même efficacité dans l'action. Pareillement, beaucoup d'organisations disparaissent parfois du débat public pendant quelque temps afin de se restructurer ou de réorienter leur démarche. Cela ne signifie en rien qu'elles ne sont plus formelles et fonctionnelles. La reconnaissance officielle de l'organisation par les instances publiques est aussi un point questionnable. Il existe pourtant dans certaines régions du monde des secteurs associatifs informels ayant une fonction tout aussi importante que les organisations officielles : « Ces organisations "informelles" connaissent un véritable essor et jouent un rôle déterminant dans l'invention des formes démocratiques. À travers elles s'est opéré un renouvellement important des rapports des États avec leurs sociétés civiles » (DOUCIN, 2000). Ces dernières concernent souvent les organisations de base constituées à l'échelle de la communauté.

Les ONG sud-africaines ont ainsi été un instrument essentiel de la régulation de la vie sociale pendant les années d'apartheid. Elles ont permis « aux communautés locales de s'organiser en marge et contre les structures officielles d'un régime honni [...]. C'est ainsi que les habitants des "townships" dans lesquels le régime cantonnait la population noire se sont organisés, le plus souvent de manière informelle, pour gérer les affaires communautaires. ». Il en va de même pour des communautés amazoniennes qui s'organisent parfois de manière informelle, souvent sous l'égide d'un prêtre issu du mouvement de la théologie de la libération, et qui se retrouvent à l'initiative de mouvements de défense de leur environnement naturel (CASTELLANET *et al.*, 2003).

Les notions de privé et d'indépendance mises à l'épreuve de la sphère publique

Les réserves que l'on peut émettre au sujet des critères de privé et d'indépendance sont importantes. Ces notions réfèrent aux liens existant entre les gouvernements et les ONG ainsi qu'à la séparation institutionnelle entre les deux acteurs. Certains chercheurs insistent sur le fait que les ONG doivent être fondamentalement privées dans leur structure de base (ce qui n'exclut pas des participations financières ou humaines de la part des gouvernements). Il semble pourtant que la division entre organisations publiques et organisations privées soit de plus en plus confuse : « Impressionnés par la capacité des ONG à solliciter des fonds internationaux et des supports techniques, beaucoup de gouvernements ont créé des organisations affiliées à divers ministères » (Marie D. PRICE, 1999). Ces organisations, dénommées Gongo (*Governmental Oriented Non Governmental Organisations*), sont en particulier constituées pour capter la vague de fonds à destination du secteur non lucratif des pays du Sud ou pour défendre les intérêts particuliers de ces derniers. Elles ne rentrent donc pas dans le cadre des critères précités alors qu'elles remplissent des fonctions similaires à des ONG financièrement indépendantes. Les critères examinés excluent aussi deux autres types d'organisations considérées comme des ONG par Léon GORDENKER et Thomas G. WEISS (1995), les Quango (*Quasi Non Governmental Organisation*) et les Dongo (*Donor Non*

Governmental Organisation). Les premières, situées dans les pays du Nord, reçoivent la plus grande partie de leurs fonds d'organisations publiques. Beaucoup d'organisations situées aux USA, au Canada ainsi que le Comité international de la Croix-Rouge sont dans ce cas de figure. Lorsque des donateurs publics ou privés ne sont plus intéressés par une collaboration avec les ONG, ils trouvent les moyens de créer leur propre organisation comme récepteur de leurs fonds, un peu sur le modèle des Gongo. Léon Gordenker et Thomas G. Weiss signalent ainsi que des gouvernements et que les Nations unies disposent de leurs propres ONG pour mener à bien leurs objectifs et des actions particulières. L'ONU a ainsi créé « des ONG locales qui ont contribué à mobiliser les populations pour des élections cambodgiennes et pour déminer en Afghanistan » (*Ibid.* : 361). Ces trois types d'organisations remettent donc en cause les critères de privé et d'autonomie, mais leurs statuts et leurs actions laissent penser qu'elles peuvent être intégrées dans le monde des ONG.

ONG à but lucratif ?

La notion de « lucrativité » est aussi abusivement restrictive. Des organisations telles que les coopératives ne sont pas prises en compte car elles génèrent et distribuent des profits qui peuvent revenir aux adhérents ou aux dirigeants. Pourtant, ces organisations sont parfois assujetties « aux lois sur les associations et aux règlements des ministères concernés par le domaine d'action » comme c'est le cas en Guinée équatoriale (DOUCIN, 2000 : 261). Quels que soient les cadres législatifs nationaux, elles sont souvent des supports de la vie associative et il est erroné de ne pas les comptabiliser. Ce critère exclut aussi des groupes d'intérêts privés comme des organisations sectorielles représentantes d'entreprises privées telles que l'Association internationale du zinc ou l'Association européenne des fabricants d'engrais, deux organisations considérées comme ONG environnementales internationales par l'Union des associations internationales (UAI, 1999). Ces organisations n'existent que pour faire la promotion de secteurs industriels particuliers. Elles pourraient parfois être qualifiées plus judicieusement de lobby au « sens américain d'entreprise commerciale enregistrée de représentation d'intérêts et de répertoire particulier de courtage » (OFFERLÉ, 1998).

En dépit des tentatives existantes, on s'aperçoit qu'aucun de ces critères n'est satisfaisant pour arrêter une définition à valeur universelle. De toutes les façons, en partant uniquement d'une définition générique des ONG, l'analyse reste stérile et nous nous trouvons devant des catégories figées, alors que la réalité étudiée se transforme au rythme des mutations de tailles et d'échelles, des techniques, des mentalités, des systèmes sociaux, etc. Pour construire les bases d'une pensée théorique, il est donc nécessaire de situer la notion d'ONG dans une perspective dynamique et dialectique. Pour cela, nous proposons un modèle analytique permettant d'éviter l'enfermement de toute approche normative. Ce modèle à valeur heuristique permet de considérer et de confronter des réalités diachroniques, spatiales, culturelles, sociales, économiques, politiques, structurelles et fonctionnelles propres à chaque organisation. La confrontation de plusieurs résultats d'analyse aidera ensuite à identifier des récurrences ou des différences. Elle permettra aussi d'adopter une approche pluridisciplinaire.

Éléments de structuration pour analyser les ONG

L'échelle d'intervention de l'ONG est le premier élément à prendre en compte. On analysera ensuite le contexte historique de création de ces organisations, leur taille, leurs champs et modes d'action originels et contemporains, leur fonctionnement interne, leur nature juridique ainsi que leurs sources de financement.

Le premier acte d'une recherche transdisciplinaire : la prise en compte des échelles et des métriques

Les difficultés rencontrées pour comprendre les ONG tiennent pour beaucoup à l'impossibilité de construire un langage commun sur un objet profondément pluridisciplinaire. Cela est dû, pour l'essentiel, à l'oubli de la question de l'échelle. Que l'on s'intéresse aux définitions ou aux rôles de ces organisations, on se trouvera toujours face à une échelle d'investigation particulière en fonction d'une discipline d'origine. On sait par exemple que la recherche sur le domaine non gouvernemental à projection internationale

est demeurée, jusqu'à la fin des années 1990, l'apanage quasi exclusif des juristes et des chercheurs en relations internationales (RYFMAN, 2004). Inversement, et dans le même temps, les anthropologues, les sociologues et des géographes ont plutôt observé l'action de ces organisations à l'échelle nationale ou locale (THOMAS *et al.*, 2001 ; FISHER, 1997). En conséquence, les perceptions du rôle de ces ONG ont été différentes, l'interprétation de l'impact des ONG dans les politiques de développement durable en étant une excellente illustration.

À l'échelle internationale, les chercheurs étudient l'action des ONG auprès des agences internationales et des États. L'interprétation dominante en fait la nouvelle panacée censée résoudre les problèmes de développement durable (EDWARDS et HULME, 1996). Elles sont en effet présentées comme des acteurs progressistes, essentiels à l'avancée de la démocratie et à l'extension d'une pensée plus libérale. Elles sont en fait perçues comme une nouvelle solution technique aux problèmes de développement durable, l'État étant vu comme un inhibiteur (FISHER, 1997). D'autres, plus critiques vis-à-vis des politiques de développement durable, les voient tout de même comme des organisations capables de transformer l'État et la société, en particulier grâce à leur faculté à produire des discours alternatifs à ceux des agences de développement ou d'environnement (WAPNER, 1996 ; PRINCEN et FINGER, 1994). Inversement, certains auteurs, qui partent d'une analyse factuelle des actions locales, donnent souvent une tout autre interprétation de l'impact des ONG sur les politiques de développement durable. On rencontre beaucoup d'analyses présentant ces mêmes ONG comme des organisations politiquement non légitimes et contre-productives, les plus radicaux les décrivant comme les fourriers d'un capitalisme ultralibéral et mondialisé (HOURS, 1998).

Si l'on met de côté les différentes conceptions du développement invoquées par les auteurs, les raisons qui induisent ces divergences tiennent à l'entrée scalaire adoptée initialement. Il existe en effet une grande différence entre les ONG étudiées, une ONG brésilienne locale n'ayant pas grand-chose à voir avec Greenpeace ou Conservation International. Les problèmes d'échelle sont devenus problématiques lorsque des échanges sont apparus sur des organisations agissant du local au global. Il est bien entendu qu'un

chercheur qui analyse le rôle du WWF auprès des instances internationales n'arrivera pas nécessairement aux mêmes conclusions qu'un anthropologue observant des actions de terrain de cette même ONG (CHARTIER, 2002). Certains auteurs ont bien tenté de mener des recherches avec des visions multiscalaires, mais leur discipline de formation a souvent fait qu'une échelle d'appréhension dominait sur les autres. C'est le cas des travaux de Paul WAPNER (1996), qui a tiré des conclusions sur l'action locale des ONG en analysant leur impact auprès des agences internationales, tout en ne confrontant jamais les discours aux pratiques locales. Inversement, certains auteurs, focalisés sur les dissensions existantes entre discours et pratiques locales, perdent parfois de vue l'impact de ces organisations à d'autres échelles, leur légitimité ne tenant pas au regard de leurs actions de terrain (KUPER, 2003). Ils peuvent ainsi oublier une dimension importante de l'impact de ces ONG qui inscrivent des questions essentielles sur les agendas des organisations internationales.

L'échelle doit donc être considérée, si possible, dans une perspective diachronique. En effet, une ONG débutant à une échelle locale pourra parfaitement intervenir ultérieurement à une échelle continentale ou mondiale en fonction de contextes politiques, structurels, fonctionnels différents. Cette évolution des positionnements scalaires est un élément essentiel à la compréhension du rôle des ONG et de l'évolution de leurs positionnements dans la société civile. Il faut particulièrement distinguer l'échelle des implantations institutionnelles (qui s'inscrit, dans la plupart des cas, dans des contextes nationaux) de celle des lieux d'action (locale, nationale, continentale, mondiale, etc.). Une organisation pourra en effet disposer d'un seul bureau dans un pays donné tout en conduisant des actions dans plusieurs pays. Elle sera donc institutionnellement nationale et « pratiquement » plurinationale, transnationale ou supranationale, ce qui a bien entendu des implications importantes sur la nature et l'origine des discours portés par cette organisation. La délimitation de ces échelles dépend aussi des métriques qui les relient.

La métrique est une donnée centrale et transversale. Elle définit des façons de mesurer la distance au sein d'un espace donné. En ce sens, elle ne s'applique pas uniquement à des distances

géométriques, mais concerne aussi une multitude de mesures de la proximité ou de l'éloignement. Parmi ces métriques, on peut opérer une distinction, selon que la métrique concerne un espace continu, métrique topographique, ou un espace discontinu, métrique topologique (LÉVY, 1994). Grâce à ces éléments, on peut ainsi mesurer la capacité d'une organisation à intervenir à distance, que cela soit en termes euclidiens, mais aussi en termes de coût et de temps ainsi qu'en terme informationnel. L'espace politique occupé par une organisation dépend en définitive de sa capacité à maîtriser et articuler ces différentes métriques. Greenpeace en offre un bon exemple. L'organisation est en effet capable d'influer sur les décisions prises par les instances internationales, les gouvernements, ou de dénoncer sur le terrain des pratiques environnementales critiquables sans être limitée par des contingences spatiales ou temporelles. Grâce à sa grande maîtrise des outils de communication contemporains, grâce aux importants moyens de transport dont elle dispose, grâce à la cohésion du groupe et à l'internationalisation de ses activités³, l'organisation peut agir simultanément, à tout moment et n'importe où sur la terre (CHARTIER, 2002). En ce sens, elle maîtrise et articule les différentes métriques. L'appréhension de ces échelles et de ces métriques, selon les modalités exposées, permet de percevoir la nature des imbrications, le degré d'insertion, le pouvoir politique et le rôle de l'ONG à l'égard des acteurs des sphères publiques et marchandes.

Lieu et contexte historique de création

Le lieu de création de l'ONG est une donnée importante et pertinente en fonction de critères nationaux politiques et économiques. Elle établit une séparation entre les pays développés, les pays en développement et les pays en transition, ainsi qu'entre les différentes natures de régimes politiques. On distingue ainsi les régimes démocratiques, autoritaires, dits socialistes, auxquels on

³ Avec un budget de près de 160 millions d'euros, Greenpeace disposait en 2002 de 38 bureaux nationaux ou régionaux, ce qui revenait à une présence dans 41 pays et tous les continents, à l'exception de l'Afrique (Greenpeace, 2002).

rajoute les ex-régimes socialistes et les ex-régimes autoritaires qui ont souvent évolué vers la démocratie, mais avec des contextes politiques différents des régimes démocratiques historiques. Ces différents lieux de création ont en effet une influence sur l'ouverture ou la fermeture de l'espace public qui contraint l'action des ONG, le choix de leurs champs d'action ou leur latitude à défendre tel ou tel intérêt. Cela influe bien entendu sur la compréhension des discours et des actions de ces organisations, une ONG informelle, créée et soutenue par des fonds internationaux en Afrique du Sud pendant l'apartheid n'ayant pas les mêmes rapports à l'État qu'une ONG comme FoE créée en Amérique du Nord à l'aube des années 1970.

Le contexte historique de création situe l'ONG en s'attachant davantage aux dynamiques politiques, économiques, culturelles et sociales à l'œuvre à l'échelle mondiale. Il est entendu qu'une ONG née pendant les Trente Glorieuses ne met pas en avant les mêmes problématiques qu'une organisation créée à la suite du premier choc pétrolier de 1974. Cette historicisation permet aussi de situer l'ONG par rapport à l'émergence de phénomènes conditionnés par des processus transnationaux (perte en partie de souveraineté de l'État-nation, fin de la guerre froide, mondialisation, etc.). Dalton RUSSELL (1994) a en effet très bien montré que ces différents moments ont donné lieu à différentes vagues environnementales. Des ONG conservationnistes comme le WWF ou l'UICN font ainsi partie d'une première vague environnementale, caractérisée par l'acceptation de l'ordre socio-politique dominant et poursuivant des objectifs consensuels qui entrent dans le cadre de la structure économique dominante. Des ONG comme Greenpeace ou FoE sont en revanche issues d'une deuxième vague de mobilisation environnementale, où il s'agissait de dénoncer l'accumulation des richesses et la croissance économique incontrôlée, tout en prônant un changement dans les relations sociales et politiques, condition préalable à la résolution des problèmes environnementaux.

Fonctionnements internes, taille et nature juridique

Le fonctionnement interne de l'ONG est essentiel à la compréhension de la capacité de l'organisation à agir en fonction de différentes échelles et selon plusieurs « pas de temps » : élection ou non des

dirigeants, centralisation des lieux de décision, indépendance des bureaux nationaux par rapport au siège international, etc. Ce fonctionnement doit être analysé de façon diachronique, car chaque moment de vie de l'organisation peut correspondre à une conception particulière du fonctionnement interne, et de façon synchronique, pour comprendre les tensions entre groupes locaux ou entre bureaux.

Le statut juridique apporte beaucoup d'informations sur la nature de l'ONG étudiée. Au-delà des différences nationales, nous avons retenu trois grands ensembles de statuts juridiques : le statut d'association loi 1901, le statut de fondation et le statut juridique informel, sans statut juridique défini. De ce statut dépendent le type d'actions entreprises, les modes de prise de décision, la nature des emplois, la transparence des comptes, les relations avec la sphère publique.

La taille de l'ONG doit enfin être étudiée, tant il en existe une grande variabilité. Certaines ONG « de consultance » seront constituées par deux personnes alors que d'autres comme Greenpeace disposeront de millions de sympathisants et d'un budget de plusieurs centaines de millions d'euros. La prise en compte de ces différences est essentielle pour comprendre l'influence et le degré de légitimité que peuvent avoir ces organisations, mais également la prévalence de certains registres d'action médiatiques pour susciter des dons.

Champs et répertoires d'action originels et contemporains

La connaissance du champ d'action originel d'une ONG donne de nombreuses informations pour comprendre ses choix stratégiques ultérieurs. Ainsi, une ONG qui s'est opposée à l'hégémonie d'un État-nation aura plutôt tendance à aborder d'autres thèmes de campagne sans rapports avec les gouvernements, alors que des coopérations importantes entre ces deux acteurs pourraient être nécessaires. C'est le cas de Greenpeace, qui s'est créée en s'opposant aux essais nucléaires français et américains ainsi qu'aux industries de pêche à la baleine. Ces affrontements initiaux ont conduit l'ONG à adopter une stratégie de non-collaboration directe avec les gouvernements et les multinationales, stratégie globalement toujours en vigueur (CHARTIER, 2002). L'état d'esprit de départ

peut donc perdurer quelques décennies plus tard, quelle que soit l'importance des évolutions structurelles et fonctionnelles. Les champs d'action contemporains permettent de mesurer la dynamique, la nature des actions et les discours, au regard du champ d'action originel.

Il n'est pas rare de constater que chaque ONG puise dans une forme de répertoire plutôt que dans d'autres, selon les contextes historiques et leur posture. Il est possible de distinguer six registres d'action dominants qui peuvent être menés de manière autonome ou de concert selon l'effet voulu et la cible visée : l'action militante de terrain, l'action « coup de poing », le lobbying, direct ou indirect, l'expertise, l'action judiciaire et enfin l'information (DZIEDZICKI *et al.*, 1995).

L'action militante de terrain se traduit par des actions concrètes effectuées par des bénévoles ou des salariés. La recherche de résultats concrets ou la sensibilisation du public motivent cette orientation rarement événementielle car articulée autour d'échéanciers annuels ou pluriannuels (Journée de la Terre, meeting de défense de tel ou tel site, etc.). L'action coup de poing, typique des actions médiatiques menées par Greenpeace, a pour but d'éveiller l'attention du public sur un sujet particulier, de telle sorte que la pression de l'opinion publique influence les décideurs (s'enchaîner devant une centrale nucléaire, arracher des plants de maïs OGM, etc.). Concernant le lobbying direct et indirect, il s'agit d'intervenir directement auprès des décideurs et des acteurs de la sphère marchande mais surtout publique. Le lobbying direct est caractérisé par la tentative d'influencer les décideurs ou les élus politiques par des courriers de contestation, des rapports d'expertise, des projets de lois destinés directement aux intéressés. Le lobbying indirect est réalisé plus spécifiquement par les membres de l'ONG qui sont invités à intervenir grâce à des bulletins-réponses préparés par l'organisation et envoyés aux décideurs, avec la consigne d'appeler le même jour la ligne directe d'un haut responsable politique, etc. L'expertise ou l'étude sont d'une autre nature. L'ONG espère avoir un impact dans les processus de décision en apportant son savoir et des arguments liés au champ d'action investi. Cette assistance est souvent adressée aux acteurs institutionnels. L'ONG est sollicitée pour apporter son expertise et sa capacité de formation aux gouvernements,

entreprises, riverains de zones à conflits, associations locales, etc. L'action judiciaire est un registre d'action relativement nouveau et de plus en plus utilisé. Les ONG mènent des actions de protestation en recourant à la justice, lorsque les lois le permettent. Les cibles privilégiées de ce type d'action sont des acteurs de la sphère marchande et publique qui ne respectent pas les lois. On s'attachera par exemple à dénoncer les infractions d'une industrie en matière environnementale ou l'irrespect par un gouvernement de cadres juridiques supranationaux. Enfin, le répertoire médiatique est composé de ses propres formes d'action ou encore vise à construire ses propres moyens de communication. Il recouvre les moyens d'information tels que la presse (bulletins d'adhérents, presse spécialisée, quotidiens, etc.), la radio, la télévision, Internet, etc. (OLLITRAULT, 1999). L'information conditionne les autres registres d'action. Le répertoire médiatique comporte souvent deux sous-registres : l'information et la mobilisation, registres qui peuvent, selon le type d'action, être étroitement liés ou autonomisés.

Sources de financement

La connaissance des sources de financement est le dernier élément déterminant pour analyser les ONG. Cela permet en effet de percevoir les liens existant entre l'ONG et les divers bailleurs de fonds qui peuvent être des donateurs particuliers ou issus d'organisations de la sphère marchande ou publique. Les sources sont séparées en cinq catégories : les fonds publics en provenance des gouvernements ou des instances internationales, les fonds du secteur privé en provenance d'entreprises, les legs de particuliers, les fonds en provenance de fondations privées, les revenus financiers liés à des placements d'argent de l'ONG et les revenus tirés de la vente de produits dérivés ou de consommation courante à la marque de l'organisation.

La connaissance de ces sources de financement aide à interpréter les choix stratégiques des ONG concernant la nature de leurs modes et champs d'action. En effet, comment une ONG financée à 90 % par un gouvernement pourrait-elle le critiquer de la même façon qu'une organisation dont les financements proviennent exclusivement de dons individuels ? Dans un même ordre d'idées, une organisation financée par des entreprises développe rarement

une critique des dynamiques économiques contemporaines. Ces renseignements permettent donc de saisir le degré d'autonomie d'une ONG à l'égard des gouvernements ou des acteurs de la sphère marchande. Ils sont surtout primordiaux pour analyser les limites de l'espace politique occupé par ces organisations.

Conclusion

Face à ces objets aux contours flous que sont les ONG, nous avons construit des outils d'analyse pour comprendre leurs rôles, leurs modes d'action et l'espace politique qu'elles occupent. Ces outils, synthétisés en une série de critères dans l'encadré 3, visent à faciliter les recherches pluridisciplinaires. Ils visent aussi à questionner « l'objet ONG » afin de mieux identifier quels sont les dynamiques et enjeux politiques, économiques et écologiques mobilisés par et à travers la référence aux ONG.

Les ONG d'environnement présentent au moins une particularité par rapport aux ONG d'autres secteurs : leur capacité d'expertise savante provenant directement ou indirectement des laboratoires scientifiques, réseaux transnationaux originels. En effet, la biodiversité n'a pu devenir une cause soutenue par les ONG, puis gérée et défendue par ces dernières, que parce qu'elle a été pensée comme conception scientifique de la Nature. Ces ONG, tout en ayant subi les transformations du système international, ont aussi dû se positionner, davantage que leurs consœurs de l'humanitaire ou des droits de l'homme, sur le terrain économique. La brevetabilité du vivant, les répercussions des décisions de l'OMC, l'arrivée d'entreprises pouvant les concurrencer sur les questions « vertes » les ont en effet souvent conduites à adopter des partenariats avec le secteur privé.

Nées dans les pays anglo-saxons, les ONG internationales de défense de l'environnement ont été pionnières sur le terrain médiatique et sur les actions visant les opinions publiques internationales. La célèbre méthode Greenpeace a fait école et inspiré nombre de campagnes médiatiques des ONG au-delà du secteur environnemental (dramaturgie mettant en scène la lutte des petits

Encadré 3.

Structure d'analyse des ONG

<p><i>Critères transversaux</i></p> <p>Échelle et métriques d'implantation et d'intervention</p> <p><i>Critères constitutifs</i></p> <p>Contexte historique et lieu de création (Régime démocratique, régime politique autoritaire, ex-régime socialiste, pays développé, NPI, pays en développement, etc.)</p> <p>Champs d'action originels et contemporains</p> <p>Répertoires d'action originels et contemporains (Action coup de poing, action militante de terrain, lobbying direct et indirect, expertise/étude/conseil, action judiciaire, information/communication, etc.)</p> <p>Nature juridique (type association loi 1901, type fondation, type informel, etc.)</p> <p>Taille</p> <p>Fonctionnement interne (Centralisé, décentralisé, juxtaposition d'entités nationales, etc.)</p> <p>Sources de financement (Particuliers, gouvernements, organisations internationales, secteur privé, legs, trusts et fondations, revenus financiers, entrepreneurs économiques, etc.)</p>

contre les puissants). Signalons aussi que leur volonté d'indépendance financière requiert des modalités d'action proches des entreprises.

Grâce à l'étude des ONG internationales et à partir des critères constitutifs et transversaux mis à jour, il est possible de proposer quelques signes de l'émergence de nouvelles identités politiques et de nouveaux modes de représentation des territoires. Avec la thématique de la biodiversité, les ONG internationales semblent avoir mobilisé des acteurs qui fonctionnent en réseaux et irradient sur la planète des diagnostics sur la réalité du monde, qui prescrivent des solutions et peuvent diffuser, au-delà du champ scientifique et du secteur de l'environnement, des mises en garde ou des alertes. Ces ONG offrent des identités aux acteurs locaux, qualifiés de « peuples autochtones », qui peuvent jouer avec cette

identité imposée et réclamer des droits au nom de cette identité reconnue dans les textes internationaux. Par le biais des textes de défense de la biodiversité, ces ONG ont accordé une existence juridique, sinon politique, à des populations qui se trouvent qualifiées et détentrices de droits qu'il s'agit de faire appliquer dans des contextes de rivalités d'intérêts. À la fin du xx^e siècle, les ONG d'environnement ont donc moins contribué à transformer les rapports de domination Nord/Sud qu'à engendrer des cadres de représentation de la réalité qui peuvent finalement devenir des cadres de contestation dont peuvent s'emparer des « peuples autochtones » ou des populations « locales ».

Références bibliographiques

ANHEIER K. H., 2004 – *Civil Society. Measurement, Evaluation, Policy*. London, Earthscan.

ANONYME, 2003 – Deux ONG environnementales dans la mondialisation. *ECO-REV*, janvier, 27-31.

AUBERTIN C., 2002 – *Après Johannesburg, quelle nouvelle donne pour la biodiversité ?* Communication au séminaire « Les ONG dans le champ de la biodiversité » (CNRS-PEVS), 16 novembre 2002, IRD, Montpellier.

AUMEERUDDY-THOMAS Y., 2002 – *L'approche et les fondements de People and plants (WWF, UNESCO, RGB KEW) dans le champ de la biodiversité*. Communication au séminaire « Les ONG dans le champ de la biodiversité » (CNRS-PEVS), 16 novembre 2002, IRD, Montpellier.

BECK U., 2003 – *Pouvoir et contre-pouvoir à l'ère de la mondialisation*. Paris, Éditions Flammarion.

BENNANI-CHRAÏBI M., FILLIEULE O., 2003 – *Résistances et protestations dans les sociétés musulmanes*. Paris, Presses de Sciences Po.

BOMBERG E., 1998 – *Green Parties and Politics in the European Union*. London, Routledge.

CASTELLANET C., GRANCHAMP FLORENTINO L., MÉGEVAND C., MONCORPS S., 2003 – *Vivre avec la forêt*. Paris, Gret et UICN.

CHARTIER D., 2002 – *Le rôle de Greenpeace et du WWF dans la résolution des problèmes environnementaux. Quel espace politique pour quelles ONG ?* Thèse de géographie, Orléans, université d'Orléans.

CHARTIER D., 2005 – ONG environnementales internationales et politiques forestières tropicales. *Anthropologie et société*, 29 (1) : 103-120.

- DAUVIN P., SIMEANT J., CAHIER, 2002 – *Le travail humanitaire, les acteurs des ONG, du siège au terrain*. Paris, Presses de Sciences Po.
- DOUCIN M., éd., 2000 – *Guide de la liberté associative dans le monde*. Paris, La Documentation française.
- DZIEDZICKI J.-M., LAURANS Y., MERMET L., 1995 – *Les transformations du rôle et du fonctionnement des ONG internationales et les positionnements des associations françaises*. Paris, Asca/ministère de l'Environnement.
- EDWARDS M., HULME D., 1996 – *Beyond the Magic Bullet : NGO Performance and Accountability in the Post-Cold War World*. Connecticut, Kumarian Press Inc.
- FALKNER R., 2002 – *NGOs and Biodiversity : the case of the biosafety negotiations*. Communication au séminaire « Les ONG dans le champ de la biodiversité » (CNRS-PEVS), 16 janvier 2002, IRD, Montpellier.
- FISHER F. W., 1997 – *Doing Good ? The Politics and Antipolitics of NGO Practises*. *Annual Review of Anthropology*, 26 : 439-464.
- FREOUR N., 2004 – *Le positionnement distancié de Greenpeace*. *Revue Française de Science Politique*, 54 (3) : 421-443.
- GORDENKER L., WEISS T. G., 1995 – *Plurasing Global Governance : Analytical Approaches and Dimensions*. *Third World Quarterly*, 16 (3) : 357-387.
- HOURS B., 1998 – *L'idéologie humanitaire ou le spectacle de l'altérité perdue*. Paris, L'Harmattan.
- KECK M., SIKKINK K., 1998 – *Activists Beyond Borders*. Ithaca & London, Cornell University Press.
- KUPER A., 2003 – *The return of the native*. *Current Anthropology*, 44 (3) : 389-402.
- LASCOURMES P., 1994 – *L'éco-pouvoir : environnements et politiques*. Paris, La Découverte.
- LÉVY J. 1994 – *L'espace légitime*. Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.
- MEYER D., 2004 – « ONG : une catégorie juridique introuvable, une définition utilitaire ». In Dauvin P., Siméant J. : *ONG et humanitaire*, Paris, L'Harmattan : 139-161.
- OFFERLÉ M., 1998 – *Sociologie des groupes d'intérêts*. Paris, Montchrestien.
- OLLITRAULT S., 1999 – *De la caméra à la pétition web, les mobilisations médiatiques des écologistes*. *Réseaux*, 17 (17) : 153-187.
- OLLITRAULT S., 2001 – *Les écologistes français, des experts en action*. *Revue Française de Science Politique*, 51 (1-2) : 105-131.
- OLLITRAULT S., 2004 – « L'Europe, usages et construction des sources. Les ONG et le rôle des institutions européennes dans les mobilisations médiatiques ». In Marchetti D., éd., : *En quête d'Europe, Médias européens et médiatisation de l'Europe*. Rennes, Res Public : 131-150.
- POULIGNY B., 2001 – *Acteurs et enjeux d'un processus équivoque. La naissance d'une « internationale civile »*. *Critique Internationale*, 13 : 163-176.

PRICE M. D., 1999 – « Non-governmental Organizations on the Geopolitical Front Line ». In Demko G. J., Wood W., eds : *Reordering the World : Geopolitical Perspectives on the Twenty-First Century*. Boulder, Westview Press : 260-278.

PRINCEN T., FINGER M., eds, 1994 – *Environmental NGOs in World Politics : Linking the Local and the Global*. New York, Routledge.

RUSSELL J. D., 1994 – *The Green Rainbow : Environmental Groups in Western Europe*. New Haven/London, Yale University Press.

RYFMAN P., 2004 – *Les ONG*. Paris, La Découverte.

SALAMON L. M., ANHEIER H. K., 1992 – In Search of the Non-profit Sector I : The Question of Definitions. *Voluntas*, 3 (2) : 125-151.

THOMAS A., HUMPHREYS D., CARR S., eds, 2001 – *Environmental Policies and NGO Influence : Land Degradation and Natural Resource Management in Africa*. London, Routledge.

Union des associations internationales, 1999 – *Yearbook of International Organizations 1998-1999*. Bruxelles, UAI, vol. 3.

VAKIL A. C., 1997 – Confronting the classification Problem : Toward a Taxonomy of NGOs. *World development*, 25 (12) : 2057-2070.

WAPNER P., 1996 – *Environmental Activism and World Civic Politics*. New York, State University of New York Press.

Les ONG, au centre du secteur mondial de la conservation de la biodiversité

David DUMOULIN¹

sociologue

Estienne RODARY

géographe

Comment comprendre le lien qui unit la notion de biodiversité et l'action des ONG qui se consacrent à la conservation de la nature ? Ces ONG sont omniprésentes dans les débats scientifique et politique autour de la biodiversité comme dans les actions visant à sa protection. Cet article se propose d'évaluer la corrélation qui unit la croissance institutionnelle des ONG de conservation et la promotion mondiale de la notion de biodiversité. Pour pouvoir évaluer cette relation, il est nécessaire d'analyser l'histoire et les configurations actuelles des politiques de protection institutionnalisée de la nature, suivant deux argumentaires principaux.

D'une part, la « conservation de la nature », en tant que domaine d'activité, précède largement la diffusion de la notion de biodiversité, qui n'est qu'un des avatars de l'objet « nature » à protéger. Les ONG y ont joué un rôle de plus en plus important jusqu'à

¹ Les auteurs remercient très chaleureusement Denis Chartier pour son aide à la récolte de données et à la rédaction.

aujourd'hui, promotrices d'un véritable « secteur mondial de la conservation », intégré et hiérarchisé, incluant agences publiques et opérateurs commerciaux, et organisé autour de la gestion des aires naturelles protégées. Le déploiement planétaire de ce secteur s'appuie sur des emboitements d'échelles depuis les bureaux internationaux de l'« oligopole » jusqu'aux ONG locales *ad hoc*.

D'autre part, malgré ses promesses et sa médiatisation, la biodiversité n'a finalement pas provoqué de véritables mutations des politiques de conservation. Elle a en revanche offert une belle opportunité politique aux ONG, qui y ont trouvé une légitimation pour leurs stratégies de déploiement planétaire sous l'égide de la gouvernance globale. La légitimité que la biodiversité confère aux ONG est due à la fois à sa rhétorique de la diversité, qui fait écho aux injonctions idéologiques et esthétiques du néolibéralisme et ouvre ainsi un espace aux ONG, et à la séduction globaliste intrinsèque à la notion de biodiversité. Celle-ci donne aux ONG mondiales de conservation une place centrale dans le développement durable tel qu'il se construit aujourd'hui. Il est néanmoins peu sûr que les ONG puissent effectivement profiter de cette opportunité. Leur histoire marquée par l'autoritarisme, leur positionnement politique largement conservateur et leur dépendance structurelle dans le système politique international actuel fragilisent leur « fantasme d'État » tel qu'il se déploie dans le cadre d'une biodiversité mondiale.

Une histoire des ONG de conservation

L'histoire de la conservation de la nature ne recoupe pas entièrement celle des ONG, mais présente des synergies évidentes. Dès l'institutionnalisation des premières réserves naturelles, à la fin du XIX^e siècle, les ONG ont joué un grand rôle dans la formulation des diverses politiques de protection de la nature. Elles sont passées de la promotion des aires strictement protégées à l'identification des zones en danger, puis, dans la mouvance du développement durable, à la mise en place de corridors biologiques et d'aires de conservation gérées par les populations locales. Elles ont accom-

pagné en permanence les choix gouvernementaux (coloniaux et post-coloniaux) en ce qui concerne les stratégies, les modes de financement et les formes de gestion sur le terrain. Dans ce cadre, le rôle des ONG de conservation s'est trouvé renforcé sur tout le xx^e siècle. L'institutionnalisation de la biodiversité est la dernière étape en date qui a permis aux ONG de se placer au cœur de ce qui est aujourd'hui un secteur mondialisé de la conservation. L'analyse de l'évolution de la place des ONG dans l'histoire de la conservation sur un siècle est alors nécessaire pour prendre la mesure des enjeux et des positions au moment de l'apparition de la notion de biodiversité.

Les créations des premières ONG

L'histoire générale de la conservation de la nature est déjà bien documentée (BOARDMAN, 1981 ; MACKENZIE, 1988 ; BONNER, 1993 ; BEINART et OATES, 1995 ; MCCORMICK, 1995 ; SIMONIAN, 1995 ; GROVE *et al.*, 1998 ; NEUMANN, 1998 ; BARTON, 2002 ; RODARY et CASTELLANET, 2003 b ; ADAMS, 2004). On en rappellera les principales phases et le rôle qu'ont joué les ONG dans ces étapes.

La conservation comme secteur d'activité spécifique, faisant l'objet de politiques ciblées, a deux origines. Elle est d'abord issue de mouvements environnementaux européens créés dès les xvii^e et xviii^e siècles, lors de la colonisation des tropiques (GROVE, 1995). Elle est ensuite renforcée par les débats qui ont lieu aux États-Unis dans la seconde partie du xix^e siècle entre « conservationnistes » et « préservationnistes » (NASH, 1967). À la fin de ce siècle, ce sont donc deux régions du monde qui voient apparaître de véritables mouvements conservationnistes : dans les cercles américains bien sûr, mais également dans les milieux coloniaux et particulièrement dans l'Empire britannique. La première phase de création des aires protégées date de cette période et concerne principalement l'Amérique du Nord et l'Afrique subsaharienne. Les premières grandes ONG datent également de cette époque. Aux États-Unis, la Audubon Society est créée dès 1886, le Sierra Club est fondé en 1892. La New York Zoological Society, qui sous le nom de Wildlife Conservation Society (WCS) est aujourd'hui une des ONG les plus actives du mouvement conservationniste, est créée en 1895. Dans les colonies britanniques, des chasseurs fortunés

créent la Society for the Preservation of the Fauna of the Empire (SPFE) en 1903, ONG qui restera très active jusqu'à la Seconde Guerre mondiale et existe encore aujourd'hui sous le nom de Fauna and Flora International.

En Europe, au même moment, les oiseaux occupent le devant de la scène des préoccupations conservationnistes naissantes. Un projet de convention internationale sur la protection des oiseaux est lancé dès 1872 et une convention sur les oiseaux utiles est effectivement signée en 1902 par 12 pays européens. La Ligue suisse de protection de la nature, fondée en 1909, a eu dans l'entre-deux-guerres un rôle déterminant dans l'institutionnalisation d'un mouvement international de conservation. L'ONG International Committee for Bird Protection (ICBP, aujourd'hui Birdlife International) est créée en 1922 et regroupe des Américains, des Français, des Néerlandais et des Britanniques. Durant cette période également, les premiers projets d'une organisation internationale en charge de la protection de la nature sont lancés en Europe dès 1913, puis relancés en 1928, avant d'aboutir, en 1934, à la création de l'Office international pour la protection de la nature. Les congrès internationaux sont aussi nombreux : les puissances coloniales se retrouvent en 1900 et 1933 à Londres pour prendre des mesures de protection de la faune en Afrique, et en 1940 pour l'ensemble du continent américain, alors que trois congrès internationaux pour la protection de la nature sont réunis à Paris en 1909, 1923 et 1932.

Les premières réserves de chasse, réserves forestières et parcs nationaux apparaissent et se diffusent comme outils d'action sectoriels à cette période, surtout en Amérique du Nord et en Afrique anglophone. La réserve est alors la forme dominante d'utilisation de l'espace que l'on veut protéger. Elle autorise un prélèvement de certaines ressources naturelles (gibier, bois) et en interdit d'autres. Cette première phase n'est ainsi pas « préservationniste » au sens moderne du terme, car l'utilisation de certaines ressources est autorisée dans les réserves. Il faudra attendre la diffusion des parcs nationaux pour entrer véritablement dans une période d'interdiction totale des prélèvements.

La période qui court de 1900 à la Seconde Guerre mondiale voit donc le mouvement de conservation prendre de l'ampleur avec

une dimension internationale évidente dès ses débuts. La stratégie des acteurs du secteur suit les logiques générales des relations internationales. Les tentatives de constitution d'un organisme international de conservation doivent être vues en ce sens.

L'institutionnalisation des ONG et des réserves naturelles

Ce n'est donc pas un hasard si ces tentatives finissent par être menées à bien dans l'immédiat après-guerre, avec la création de l'Union internationale de protection de la nature en 1947 (qui sera rebaptisée Union internationale de conservation de la nature, UICN, en 1956). La mise en place de l'UICN correspondait à une demande de différentes organisations qui ont directement participé à sa création : 24 délégations nationales, des représentants de l'ICBP, de l'Unesco, de la FAO et d'autres organismes de l'ONU. Elle permettait de trouver une issue originale et consensuelle à cette attente d'une organisation susceptible de coordonner les politiques mondiales de conservation : l'organisation se définissait à la fois comme une association d'agences gouvernementales, d'ONG et de scientifiques. L'UICN deviendra très vite le centre d'un réseau conservateur international associant instances internationales, États-nations et ONG nationales et internationales conservatrices, jouant un rôle proche d'une organisation de l'ONU sans en avoir les statuts. Jusqu'à l'apparition d'une nouvelle génération d'ONG dans les années 1960, l'UICN constitue réellement le noyau du futur secteur mondial de la conservation dont elle est la seule organisation internationale. Malgré l'origine géographique peu représentative de ses membres, majoritairement occidentaux, l'UICN diffuse des standards mondiaux dans les politiques nationales de conservation. Deux instances de l'UICN jouent à cette période un rôle catalyseur dans cette mondialisation des politiques. D'une part, à travers les travaux de la commission des parcs nationaux, créée en 1960. D'autre part, l'UICN intervient directement dans la coordination scientifique des écologues travaillant sur la conservation, à travers sa commission des espèces menacées.

Malgré cette capacité de mobilisation et de coordination scientifique, l'UICN ne se trouvait pas en bonne posture pour consolider des actions de conservation sur le terrain. La question allait

devenir particulièrement cruciale pour les conservationnistes, principalement occidentaux, avec le mouvement d'indépendance qui commençait à s'étendre, notamment en Afrique où était menée la majorité des politiques de conservation des pays du tiers monde. C'est une mesure tactique qui incite ces milieux conservationnistes à créer une ONG plus efficace sur le terrain et capable d'intervenir là où les anciennes administrations coloniales étaient remplacées.

Dès son lancement en 1961, le Fonds mondial pour la faune sauvage (World Wildlife Fund) a des objectifs explicites : une recherche des moyens financiers pour mener à bien ses actions, des liens forts avec les réseaux décisionnels issus des sphères marchande et publique, une implantation résolument internationale avec des projets menés prioritairement à l'échelle locale et contrôlés par le Nord. Construite par les élites occidentales, cette ONG a posé dès sa création les bases de ce qu'elle deviendra à la fin du xx^e siècle : une organisation partenaire et réformiste. Après 1961, le WWF (rebaptisé Fonds mondial pour la nature, World Wide Fund for Nature, en 1986) va croître sans discontinuer et se transformer en symbole le plus important du secteur mondialisé.

Dans les années 1960, d'autres ONG sont créées avec les mêmes objectifs d'efficacité financière mise au service de la conservation. The Nature Conservancy (TNC) est une organisation créée en 1950. Elle se consacre principalement à la récolte de fonds pour l'achat de terres aux États-Unis, dans le but de créer des zones de conservation de la nature, mais elle s'est ensuite diversifiée dans des actions à l'étranger. L'African Wildlife Foundation (AWF) est créée en 1961 par des Américains, avec l'objectif explicite d'encadrer et de former les nouveaux professionnels africains amenés à prendre en charge la gestion des parcs.

Sur cette période, le gros des efforts de la conservation internationale porte sur l'Afrique. À l'échelle continentale, la conservation, qui s'était institutionnalisée sur la première moitié du xx^e siècle comme une activité élitiste de loisir, se tourne avec les indépendances vers un discours utilitariste. Les ONG se retrouvent sur le devant de la scène pour convaincre les nouveaux dirigeants de l'intérêt de la conservation en termes économiques. La conférence d'Arusha, organisée en 1961 et dans laquelle Julius Nyerere, futur président de la Tanzanie, fait une déclaration fameuse sur

l'intérêt de la faune sauvage pour les jeunes nations africaines, et la convention africaine pour la conservation de la nature et des ressources naturelles (tenue à Alger en 1968) sont toutes les deux initiées par l'UICN et le WWF. Contrairement à ce qu'affirme par exemple John McCORMICK (1995), le tournant des années 1960 dans le secteur de la conservation ne concerne donc pas les populations locales, mais bien une ouverture du champ vers un argumentaire économique qui concerne bien davantage les gouvernements que les communautés locales.

C'est à cette époque que se généralise à l'échelle mondiale l'utilisation des parcs nationaux comme outils de gestion spatiale, ouvrant une période strictement préservationniste. La diffusion des parcs dans les pays du tiers monde correspondait assez précisément à l'intrusion du discours économique dans le secteur. Il représentait la matérialisation spatiale de l'impératif d'enclave sectorielle défendu par les conservationnistes. La convention sur la conservation qui se tient à Londres en 1933 précise ainsi que les parcs nationaux doivent être des « États dans l'État » destinés à survivre aux alternances politiques.

L'UICN a joué dans ce cadre un rôle fondamental de diffuseur d'idées et de normalisation des outils. En particulier, sa commission sur les parcs nationaux a pour objectif de faire l'inventaire des aires naturelles protégées, d'harmoniser la terminologie et les critères de sélection et de proposer une assistance technique pour la création et la gestion de ces zones. Elle va peu à peu se transformer en plate-forme de discussion et de pression sur les gouvernements, telle une agence d'assistance technique mondiale qui reflète les perceptions dominantes de ce que doit être une zone protégée. Une liste des parcs et des réserves existant dans le monde est dressée à partir de 1958. Le premier répertoire mondial est édité en 1977 et sera par la suite régulièrement actualisé avec des recommandations aux gouvernements. Parallèlement, l'UICN assure l'organisation de congrès mondiaux sur les parcs nationaux et les réserves tous les dix ans depuis 1962.

La place des ONG se renforce donc sur cette période, au sens où elles peuvent intervenir directement auprès des gouvernements, comme spécialistes sectoriels susceptibles d'apporter financements et appui technique aux nouvelles équipes. La consolidation de ces

structures non gouvernementales permet également d'euphémiser une position plus ancienne des conservationnistes blancs, tous chasseurs et membres de fait d'une élite économique et politique occidentale (MACKENZIE, 1988). À l'aube des années 1970, le monde de la conservation présente ainsi une figure historique caractérisée par sa profonde continuité sociale malgré les changements institutionnels. Elle résume la figure archétypale de la conservation classique, où la production scientifique écosystémique alimente un secteur d'activité de la conservation selon des critères jugés objectifs, mis en œuvre dans des enclaves de nature (les parcs nationaux et les réserves) eux-mêmes contrôlés par un État centralisateur. L'argumentaire économique n'intervient que dans la mesure où il permet à l'État à la fois de dégager des bénéfices et d'exercer un contrôle territorial sur des territoires marginaux. Dans les grandes orientations politiques et économiques des États, le secteur de la conservation est marginal (qu'il s'agisse du tiers monde ou de l'Occident). En cela, la conservation subit les effets évidents d'une dynamique capitaliste de mise en valeur des milieux intrinsèquement incompatible avec la conservation². Mais dans son enclave et dans son cadre sectoriel, la conservation s'inscrit en pleine continuité des logiques étatiques de contrôle des populations, de contrôle territorial et d'étatisation des ressources. Les positions historiques du secteur se construisent sur une homothétie avec l'État, mais dans un enclavement sectoriel doublement marginal, car il concerne un secteur isolé de l'action politique et se concentre sur des espaces naturels supposés clos. Peu importe alors que l'État ait le contrôle de ces espaces : les ONG ont dans ces enclaves une capacité d'action sans commune mesure avec leur poids politique réel.

Changement de paradigme

Les choses changent de manière radicale dans les années 1970. L'émergence du mouvement écologiste sur la scène politique internationale se traduit par un rapprochement entre les préoc-

² Alors que les premières formulations d'une préoccupation conservationniste au XIX^e siècle procédaient encore d'une vision intégrée des deux dynamiques – protection et exploitation – qui la rapproche très clairement des formulations actuelles du développement durable (RODARY *et al.*, 2003).

cupations environnementales et l'idéologie développementaliste. La révolution environnementale (McCORMICK, 1995) a concerné les sphères d'analyse critique de la croissance et du capitalisme, autour des penseurs de l'écologie politique, des animateurs du Club de Rome et des organisateurs du sommet de Stockholm. Les conservationnistes occupent une place marginale dans cette période charnière qui voit les premiers balbutiements de la notion de développement durable. Les critiques portées à l'encontre des pratiques du monde conservationniste, les changements de paradigme scientifique au sein de la biologie et surtout les nouvelles formes de revendications environnementales, avec en particulier la création de Greenpeace et de Friends of the Earth, vont fragiliser les ONG conservationnistes plutôt qu'être provoqués ou portés par elles (RODARY et CASTELLANET, 2003 b). Il s'ensuit que la décennie 1970 est une période de transformations, dont les résultats en termes médiatiques et opérationnels se feront sentir au début des années 1980. L'UICN, en particulier, est profondément touchée par une remise en cause de ses modes de fonctionnement, en même temps qu'elle traverse une grave crise financière. Elle est critiquée dans ses choix scientifiques, qui font davantage appel à des critères cynégétiques qu'à une analyse des menaces à l'échelle des grands biomes. Elle l'est aussi pour le manque de démocratie des instances dirigeantes. L'organisation renouvelle en 1977 son équipe internationale en s'ouvrant à des spécialistes des pays du tiers monde. Parallèlement, le WWF intervient pour sauver l'UICN d'une faillite financière. C'est dans ce cadre que les thèses de l'écodéveloppement, développées initialement autour de la conférence de Stockholm, se diffusent dans les ONG de conservation. À partir de 1977, la décision est prise au WWF, à l'UICN et au Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) de rédiger un ouvrage programmatique prenant en compte les nouvelles orientations que doit prendre la conservation dans un contexte de révolution environnementale et de « verdissement » du développement. La *Stratégie mondiale de la conservation* est publiée en 1980 (UICN *et al.*, 1980). Elle ouvre un changement de cap fondamental du monde des ONG conservationnistes, qui sera, à la fin de la décennie, à la fois synthétisé et dynamisé par l'utilisation de la notion de biodiversité. Ce changement va permettre au secteur conservationniste de se placer au centre du paradigme du développement durable.

Au début des années 1990, de nombreuses ONG sont créées et la plupart des organisations connaissent une rapide croissance de leurs budgets, du nombre de leurs employés et de leurs implantations nationales, ainsi qu'une multiplication de leurs participations aux arènes internationales.

Conservation International (CI), qui allait devenir un des leaders du secteur mondialisé de la conservation, est fondée en 1987 à Washington, lorsque les dirigeants du bureau Amérique latine de TNC, alors en pleine expansion géographique, décident de démissionner pour former leur propre organisation. De fait, les opportunités liées à la croissance du secteur en Amérique latine sont importantes. Une étude des investissements de l'aide nord-américaine au niveau mondial montre ainsi qu'entre 1987 et 1991, le budget de la conservation de la biodiversité augmente de 180 %. Plus de la moitié va vers l'Amérique latine et les Caraïbes (MEYER, 1999). Pour sa part, TNC contrôle le plus grand réseau mondial d'aires protégées privées et « Parks in perils » est le plus grand réseau de réserves naturelles dans les régions tropicales.

Au sein des ONG elles-mêmes, la croissance a des effets notables sur les structures et les finances. Le nombre de membres de l'UICN est passé de 80 à 928 entre 1949 et 2000, comprenant 79 États, 112 organismes publics, 670 ONG nationales et 67 ONG internationales. Les entrées d'argent dues aux cotisations des membres ont beaucoup augmenté entre 1997 et 2003, correspondant principalement aux contributions des États. En 2003, le budget total était d'environ 80 millions de dollars, alors que l'ONG était, comme on l'a vu, en banqueroute dans les années 1970.

Le WWF, qui avait un million de donateurs en 1981, en a aujourd'hui 5 millions. En 1970, le lancement du Club des 1001 (rassemblant 1 001 donateurs de 100 000 dollars chacun) avait permis de collecter 10 millions de dollars pour consolider l'ONG. Les échelles ont changé depuis lors : entre 1985 et 2003, le WWF a déboursé 1,165 milliard de dollars dans ses différents projets à travers le monde. Son budget annuel était de 395 millions de dollars en 2002 (soit trois fois le budget du PNUE).

D'autres exemples permettent de mesurer l'ampleur du phénomène de croissance des ONG de conservation. La Royal Society for the

Protection of Birds (branche anglaise de Birdlife International) avait 10 000 membres en 1960, 500 000 en 1980 et plus d'un million en 2002. La structure internationale elle-même a aujourd'hui 2,5 millions de membres et 400 employés. CI de son côté a un budget annuel de plus de 80 millions de dollars. Elle a reçu en 2001 le plus grand don jamais effectué à une ONG de conservation de la biodiversité (261 millions de dollars sur dix ans). WCS a eu en 2003 un budget annuel de 129 millions de dollars, dont 31 millions consacrés à ses activités de conservation internationale. TNC, dont les activités d'achat de terres justifient des fonds importants, avait en 2002 un budget de 972 millions de dollars (plus de dix fois celui du Sierra Club), employant 3 200 personnes dans 528 offices disséminés dans les 50 États des USA et dans 30 pays étrangers. Parallèlement, les ONG de conservation se multiplient également dans de nombreux pays du Sud au début des années 1990.

Une organisation hiérarchisée d'ONG pour la gestion mondiale de la biodiversité

Nous avons vu que la diffusion mondiale des politiques de conservation vers les pays du Sud a été portée par quelques grandes ONG du Nord. En parallèle des liens étroits avec les États, ces organisations se caractérisent par deux modes de gestion des échelles d'intervention : soit les grandes ONG créent des antennes au niveau national, régional et local ; soit elles s'appuient sur d'autres ONG de plus petite taille qui interviennent à chacun de ces niveaux. Étant donné le degré de dépendance qui caractérise généralement les relations entre ONG d'échelles différentes, ces deux modes ne constituent cependant pas deux modes radicalement différents d'intervention : tous deux rentrent dans un système hiérarchisé où domine un oligopole à la fois décisionnel et financier. Par-delà une hiérarchie structurelle, le secteur se caractérise par une profonde imbrication sociologique.

Un secteur hiérarchisé : les poupées russes de la conservation

La création de réserves naturelles dans le monde des années 1990 s'opère en général sous l'impulsion de l'un des membres de l'oligopole : l'UICN, le WWF, TNC, CI et la WCS. Ces ONG sont des acteurs essentiels d'une « gouvernance multi-niveaux », grâce à leurs antennes locales, leurs contacts avec les États et leurs bureaux internationaux qui participent à forger le référentiel dominant du secteur. Elles apportent un professionnalisme, une canalisation de financements et une forte connexion transnationale dans la plupart des régions jugées stratégiques. Elles s'appuient sur des personnes et des petites structures qu'elles contribuent à transformer en véritables laboratoires pour les politiques de conservation, avec des budgets, une organisation consolidée et une forte légitimité nationale et internationale. Chacune des grandes ONG possède une structure complexe qui lui permet d'articuler une stratégie mondiale avec une action locale dans les aires protégées.

Les antennes régionales et nationales de « l'oligopole »

L'idée d'organisations supranationales travaillant à une échelle continentale ou régionale s'est affirmée dans la dernière phase de consolidation du secteur mondial de la conservation. Ce niveau d'élaboration stratégique reste quasi exclusivement l'apanage de l'oligopole de la conservation à travers la planification écorégionale et le renforcement des experts régionaux.

Aujourd'hui, l'UICN compte 10 bureaux régionaux, ainsi que 24 bureaux nationaux de liaison. Les années 1960 furent essentiellement celles des projets en Afrique. Une véritable stratégie de régionalisation et d'ouverture aux « pays en développement » aux postes décisionnels ne commença qu'à partir des années 1970, avec une entrée massive des pays latino-américains et l'ouverture de bureaux nationaux et régionaux, s'inscrivant dans la politique générale de décentralisation (HOLDGATE, 1998 ; BOARDMAN, 1981).

Les bureaux qui constituent en 2000 la « famille WWF » sont organisés selon plusieurs modalités. La principale différence est celle qui sépare les 31 bureaux dits « nationaux », relativement

autonomes vis-à-vis du WWF International, des 24 bureaux dits « régionaux », qui fonctionnent comme des antennes du WWF International. La plupart des bureaux « nationaux » sont situés dans des pays du Nord (avec quelques exceptions toutefois dans le Sud : Brésil, Afrique du Sud, Indonésie, etc.). Dans les bureaux « régionaux », majoritairement situés dans les pays du Sud, il faut également distinguer ceux dont le terrain d'action est organisé autour d'un seul pays et ceux dont les attributions concernent plusieurs pays. Contrairement aux bureaux nationaux, les bureaux régionaux n'ont pas d'autonomie dans les choix des modes et champs d'action, ni dans la gestion administrative et financière de l'implantation.

À TNC, l'importance des bureaux agissant aux États-Unis reste très prégnante et la stratégie d'internationalisation a été tardive. Il n'existe pas systématiquement de bureaux décentralisés à l'étranger et tout passe par la construction d'un petit groupe d'ONG partenaires dans le pays lui-même. TNC est maintenant présent dans 28 pays, autour de quatre grands bureaux continentaux (Amérique du Nord, Amérique centrale, Amérique du Sud et Asie-Pacifique) et appuie sa stratégie internationale autour de l'initiative « Parks in peril » lancée en 1990. Malgré tout, TNC reste aujourd'hui une organisation très profondément nord-américaine.

Les activités de CI commencent en Bolivie et en Amérique centrale puis s'étendent rapidement à l'ensemble du continent latino-américain. À partir de 1990, CI commence à travailler en Afrique et en Asie, pour arriver aujourd'hui à une présence dans 30 pays. Ses bureaux internationaux sont divisés en départements continentaux, eux-mêmes divisés en sous-régions (Afrique, Asie-Pacifique, Mésoamérique et Amérique du Sud).

C'est dans ce contexte de politique mondialisée que les grandes ONG ont chacune développé des stratégies d'identification des zones prioritaires de conservation. Les *hot spots* de CI lancés en 1998, les *Important Birds Areas* de Birdlife, les 200 écorégions globales (Global 200) initiées en 1998 par le WWF, les *African Heartlands* de l'AWF, ou encore les portefeuilles qui orientent les acquisitions de TNC, structurent et hiérarchisent désormais les actions des ONG de l'oligopole à l'échelle du globe (ADAMS, 2004).

Les « ONG du Sud » dans le secteur : unité et diversité des trajectoires nationales

Malgré l'importance des acteurs internationaux de l'oligopole intervenant directement au niveau national ou local, l'émergence d'acteurs nationaux publics et privés chargés des aires protégées, dans la plupart des pays du Sud, a transformé les politiques de conservation. Des agences étatiques consolidées ont souvent été précédées par la création d'ONG nationales. On trouve donc, à côté des antennes nationales de l'oligopole, des organisations de droit national. Ces organisations sont souvent créées sous influence étrangère et restent généralement dépendantes des financements et de l'expertise internationale. Il existe néanmoins de grandes différences entre ces organisations nationales suivant les continents et suivant les pays.

Le dynamisme de la « société civile » et sa capacité à se structurer restent en particulier déterminants. La taille des communautés scientifiques représente une condition importante pour l'émergence de ces ONG très liées aux milieux de la biologie. Les ONG nationales sont ainsi plus nombreuses et bien plus puissantes en Amérique latine qu'en Afrique (l'Asie étant dans une position intermédiaire). Il semble que les facteurs « externes » aient été souvent plus déterminants encore pour expliquer l'importance des ONG nationales. Étant donné la dépendance de ces dernières envers les financements étrangers, l'intérêt des organisations internationales pour les richesses naturelles d'un pays a souvent été un stimulant essentiel pour la création de ces ONG.

Les ONG nationales remplissent certaines fonctions cruciales dans le secteur : elles sont en charge d'élaborer des stratégies au niveau national et elles gèrent des projets distribués sur l'ensemble du territoire. Cela leur donne une légitimité, une organisation et une expérience uniques. Cette taille critique leur permet ainsi de capter les fonds internationaux destinés spécifiquement aux organisations du pays capables de gérer et de redistribuer des projets à cette échelle. La grande proximité qu'entretiennent les dirigeants de ces ONG avec les gouvernants ainsi qu'avec certaines élites économiques et avec les bureaux nationaux de l'oligopole leur donne un rôle de courtiers important pour l'efficacité du secteur mondialisé.

Malgré des premiers balbutiements dès 1930 et l'émergence d'organisations à partir de 1970, l'Amérique latine demeure, jusqu'en 1980, loin des développements institutionnels et des projets consacrés à la conservation de la grande faune tels qu'on a pu les voir aux États-Unis et en Afrique. D'une part, le contexte politique et culturel incite peu à la création d'ONG de conservation et, de l'autre, le continent n'a pas encore acquis la popularité dont il peut se targuer aujourd'hui dans les milieux internationaux de la conservation.

Par leur précocité et leur rôle de modèles, la Fondation Charles Darwin pour les Galápagos (créée en 1959, voir GRENIER, 2000) et la Fondation Natura en Équateur (fondée en 1978) seront prises comme exemples de professionnalisation et d'accords multi-acteurs pour la création d'un « bien public international » (proches en cela de l'autre expérience célèbre de InBio au Costa Rica).

Le Costa Rica est le pays où les politiques environnementales ont été, depuis les années 1970, les plus dynamiques de la région. Le secteur de la conservation est à présent dominé par deux grandes ONG : la Fondation des parcs nationaux (1979) et la Fondation néotropicale (1985). Elles constituent en fait le cœur de toutes les politiques de conservation *in situ* de la biodiversité. À l'exception des pays d'influence anglaise comme le Belize ou le Panama, les autres pays d'Amérique centrale ont des ONG beaucoup moins développées.

Au Brésil, les actions de conservation les plus importantes sont bien sûr situées en Amazonie, mais les ONG ont gardé un intérêt particulièrement vif pour les problématiques sociales et les luttes indigènes, à l'image de la plus célèbre, l'Instituto Socioambiental. Le WWF (bureau national) a toujours été très présent, mais TNC et CI sont restées, jusqu'à il y a peu, plus discrètes dans la région. Se sont développées de grandes ONG régionales comme Imazon (1991) ou l'Ipam (1995) (LÉNA, 2002). Malgré la croissance des années 1990, la faiblesse relative des ONG de conservation en Argentine comme au Chili, au Nicaragua ou au Pérou illustre le moindre intérêt des acteurs internationaux du secteur pour ces pays.

La plupart des ONG mexicaines de conservation qui existent aujourd'hui émergent au tournant des années 1980, sous l'influence

directe ou indirecte de zoologues nationaux et des milieux nord-américains de la conservation. Pronatura, formée en 1981, domine le paysage mexicain de la conservation avec de nombreux bureaux régionaux, presque 259 salariés en 2002 et de multiples contacts internationaux.

Contrairement à l'Amérique latine, les ONG africaines de conservation sont restées rares jusqu'à aujourd'hui. Suivant en cela l'histoire de la conservation en Afrique, les safaris et le tourisme dans les parcs nationaux marquent fortement la dynamique des ONG du secteur. Cette histoire a créé des « centres mondiaux de la conservation », comme le Kenya, la Tanzanie, l'Afrique du Sud et Madagascar, qui concentrent la majorité des ONG continentales. Plus récemment, l'Afrique centrale a également connu une activité conservacionniste importante autour de la question forestière.

Au Kenya par exemple, les ONG sont extrêmement nombreuses. Schématiquement, elles peuvent être distinguées selon leur spécialisation : ONG de conservation généralistes³, ONG spécialisées sur une espèce, sur un site... ou sur une personne, sociétés naturalistes⁴, auxquelles il faut ajouter l'ensemble des organisations représentant les compagnies de tourisme et les ONG de lutte contre la maltraitance animale. L'agence para-étatique mise en place à la fin des années 1990 pour gérer les parcs et le tourisme (le Kenya Wildlife Service) a reçu des aides et dons de plus de 39 structures, dont 18 ONG.

Le WWF et l'UICN sont présents sur tout le continent, et financent des projets précis ou fournissent des appuis institutionnels plus larges aux gouvernements. Un deuxième groupe d'ONG internationales (CI, WCS et AWF) intervient sur tout le continent mais de manière plus concentrée sur des régions de forte biodiversité et/ou de forte tradition conservacionniste.

³ Parmi celles-ci, les ONG occidentales sont largement majoritaires – African Wildlife Foundation (USA, 1961), The Wildlife Trust (USA, 1971), The Earth Preservation Fund (USA, 1979), Conserve Africa Foundation (Angleterre, 1998), The Jane Goodall Institute (USA, 1977) – quand les ONG originaires du Kenya sont peu nombreuses (voir par exemple The African Conservation Centre).

⁴ Parmi lesquelles la plus importante est la East African Wild Life Society, qui regroupe les sociétés naturalistes savantes du Kenya, de Tanzanie et d'Ouganda.

Les ONG locales : faible autonomie pour les (co-) gestionnaires des réserves

Lorsqu'il s'agit de conservation de la biodiversité dans les pays du Sud, les ONG internationales ou nationales cherchent en général à s'appuyer sur de petites structures partenaires. Ainsi, même si les grandes ONG disent travailler sur le terrain, le rôle des ONG *ad hoc*, censées être ancrées dans le tissu socio-politique local, est déterminant pour la projection territoriale du secteur mondial de la conservation et dans la gestion directe des aires protégées. Certaines réserves concentrent ainsi une multitude d'acteurs des différents niveaux et un haut niveau de financements, alors que d'autres sont très largement délaissées.

Depuis la fin des années 1980, les pays d'Amérique latine ont multiplié les expériences de dispositifs d'acteurs locaux au sein desquels se côtoient quelques employés publics de la réserve, ceux des agences de l'oligopole ou de la coopération bilatérale et ceux d'ONG *ad hoc*, sans oublier des scientifiques et des dirigeants des organisations sociales des populations. La politique « Parks in perils » de TNC en Amérique latine est un bon exemple de ce type de partenariat local et de renforcement des capacités institutionnelles décentralisées.

En Afrique, très peu d'ONG sont créées *ex nihilo* pour gérer des parcs nationaux et les réserves de chasse. La plupart du temps, la charge revient aux départements des parcs qui ont une longue tradition et un savoir-faire indéniables, quoique disposant de peu de moyens. Les potentialités économiques importantes et l'attrait que représentent les trajectoires nationales du Kenya ou de l'Afrique du Sud en termes de retombées financières et d'entrées de devises expliquent en partie la volonté des États africains de garder un contrôle sur leurs parcs. De plus en plus néanmoins, la gestion est déléguée ou commercialisée à des sociétés privées. À quelques exceptions, les ONG *ad hoc* gestionnaires d'une réserve sont donc largement absentes du continent.

En Zambie par exemple, qui a une certaine notoriété avec des programmes comme Admade, il n'existe que dix ONG de conservation nationales ou locales. À l'exception des associations de safari, aucune de ces structures n'a de moyens financiers suffisants

pour intervenir dans la gestion des aires protégées. Seule la Wildlife and Environmental Conservation Society of Zambia gère un centre de sensibilisation et d'accueil du public dans un parc, avec des financements du WWF.

Sur tous les continents, et malgré cette structure de « gouvernance multi-niveaux » complexe et cet afflux de financements internationaux, la réalité des aires protégées reste fragile et conflictuelle au niveau local. La complexité sociale n'est généralement pas prise en compte. En ce sens, l'action locale s'apparente principalement à une stratégie pratique et discursive de justification de la place des acteurs principaux du système mondialisé. La redécouverte et la reconstruction de la tradition dayak par le WWF en Indonésie (CHARTIER et SELLATO, 2003) ou l'utilisation du programme de gestion communautaire Campfire (Communal areas management programme for indigenous resources) au Zimbabwe, dans lequel la faiblesse des résultats économiques et politiques locaux est compensée par une sur-médiatisation internationale (RODARY, 2001), montrent que le local est bien avant tout un enjeu global.

Un secteur intégré : globalisation et partenariats de la conservation

Pendant les années 1990, l'institutionnalisation et l'accroissement du secteur de la conservation ont été exceptionnellement rapides. La construction d'une nouvelle politique sectorielle est faite d'une chaîne d'acteurs hiérarchisés et se base sur une multitude de partenariats public-privé et national/international incluant États et organisations internationales gouvernementales (OIG). Ce secteur mondialisé possède un centre de décision qui se présente comme global et qui privilégie le partenariat. Dans ce contexte, la proximité structurelle est renforcée par une politique officielle de coopération entre acteurs et une réelle socialisation qui se tisse à travers des réseaux interpersonnels et institutionnels transnationaux.

Partenariats pour la production d'un savoir global sur la biodiversité

Des liens anciens unissent les grandes ONG de conservation et les organisations internationales avec deux caractéristiques : les

collaborations contribuant à créer une communauté épistémique en faveur de la conservation et l'importance des financements internationaux dans la transformation du secteur.

Dès sa création, l'UICN a profité du parrainage de l'Unesco et de la FAO. Avec la création du programme MAB de l'Unesco en 1971, puis du PNUE en 1972, l'expertise internationale se consolide. La communauté épistémique ainsi constituée autour de l'UICN va rester dominante au niveau international jusqu'au milieu des années 1980, avant d'être transformée par l'influence des grandes ONG internationales. À cette période, la vague des partenariats se diffuse dans le monde conservacionniste et devient une rhétorique omniprésente à partir du milieu des années 1990 (MCNEELY, 1995). Les stratégies mondiales de conservation de 1980 puis de 1991 sont ainsi l'occasion d'une formidable multiplication des partenariats entre OIG, ONG internationales, *Thinks Tanks*, entreprises et agences de coopération.

Ces collaborations croisées favorisent la création d'une expertise et la multiplication des agences spécialisées sur la construction d'un savoir global sur la biodiversité. C'est le cas pour l'expertise du World Resources Institute (WRI), ou encore du World Conservation Monitoring Center créé par l'UICN, le PNUE et le WWF. La mise sur l'agenda mondial de la problématique biodiversité a été accompagnée d'un agrandissement et d'un déplacement de l'ancienne communauté épistémique.

L'UICN et le WWF ont également eu un rôle important dans la création et le fonctionnement de conventions comme la CITES et la CDB. Elles participent aux secrétariats des deux conventions et ont à ce titre un rôle d'appui technique « impartial » qui s'avère déterminant dans les votes des Parties. L'arène internationale constituée autour de l'UICN est un des principaux lieux de contact entre l'ensemble des spécialistes du secteur des réserves naturelles. Grâce à ses congrès mondiaux sur les parcs et grâce à son travail de standardisation des systèmes d'aires protégées nationales, l'UICN contribue à cette globalisation du champ de la conservation.

La relation entre l'UICN et le WWF International (toutes deux basées dans le même bâtiment à Gland, en Suisse) a des racines anciennes et continue à vivre à travers l'appui scientifique de la

première et les financements de la seconde. Symbole de cette intégration sectorielle, le Biodiversity Support Program a par exemple été créé et financé en 1990 par l'USAID, le WWF-US, CI, TNC et le WRI, afin de donner de la cohérence aux projets de ces différents acteurs et de partager des méthodologies et des cadres d'action communs. L'intégration horizontale des acteurs travaillant dans le domaine de la conservation de la biodiversité s'effectue en parallèle de l'intégration verticale présentée plus haut.

Le fait que toutes ces ONG travaillent dans des activités similaires, collaborent et captent les mêmes financements internationaux n'empêche en rien une compétition parfois féroce. La concurrence pour les fonds entre les membres de l'oligopole est particulièrement forte, la confiance des bailleurs de fonds se transformant rapidement en capital symbolique qui rassure les donateurs privés et autres bailleurs internationaux. La concurrence pour les financements se mesure également dans les tentatives de créer des images corporatives différentes et se reflète dans les modes de légitimation scientifiques, comme le montrent les stratégies « maison » d'identification des zones prioritaires de biodiversité mondiale. La localisation géographique n'est pas non plus anodine, notamment entre les ONG « helvético-bruxelloises » (UICN, WWF International et bureaux européens nationaux) et les ONG de Washington (TNC, CI, WCS, WWF-US).

Imbrications OIG-ONG à travers les nouveaux financements internationaux

Les relations entre ONG et OIG passent aussi par les financements internationaux pour la conservation, qui se multiplient aux alentours de 1991-1992.

Le « verdissement » de la coopération internationale s'est nettement accentué grâce à la réorientation de la Banque mondiale vers les problèmes de protection de l'environnement à la fin des années 1980. La Banque mondiale est devenue un acteur essentiel du champ et insiste beaucoup sur la collaboration avec les ONG.

Le Fonds mondial pour l'environnement (FEM) est un moteur clé de ces programmes interinstitutionnels. Ses projets sont l'occasion

d'une intense collaboration avec les experts des gouvernements récepteurs, et l'effet démultiplicateur de ses prêts (ou dons) a eu une influence centrale dans le monde : pour chaque dollar investi par le FEM, presque 1,7 dollar est mis pour les mêmes projets par des acteurs privés ou publics. La consolidation du FEM à partir de 1994 a beaucoup modifié le champ de la conservation de la biodiversité dans ses rapports Nord/Sud, car son budget dépasse celui de tous les autres acteurs du secteur.

Au niveau de la coopération gouvernementale, l'agence américaine USAID est le premier financeur de la conservation. Elle a notamment été décisive dans le lancement des « réductions de dette contre des mesures de protection de la nature » (*debt-swaps for nature*) et dans la création des Fonds nationaux pour l'environnement. L'agence estime plus facile de travailler avec des organisations qu'elle connaît, d'abord parce qu'il existe un accord au plus haut niveau et ensuite parce qu'elle dépend du savoir-faire des organisations qui canalisent ses financements ; dans ce cadre, les ONG de l'oligopole sont largement privilégiées.

Les financements internationaux ont tendance à se concentrer et l'effet « boule de neige » fonctionne à plein. Les meilleurs exemples sont sans doute ceux du Costa Rica ou du Kenya, où la liste des financeurs internationaux est interminable. Cette croissance rapide des financements de la coopération internationale a été une aubaine pour les grandes ONG. Elle a également fortement resserré les liens que les ONG entretenaient avec les organismes internationaux et les États.

Les imbrications ONG/État

L'ouverture des États aux collaborations avec les acteurs non gouvernementaux correspond à un mouvement plus large de démocratisation et de « tertiarisation » enclenché par le tournant néolibéral. Il fait suite à la pression croissante de l'opinion publique et des ONG qui demandent une plus grande participation dans les politiques publiques. Dans le secteur de la conservation, l'imbrication a été poussée à un niveau particulièrement élevé du fait que les réserves naturelles restent le plus souvent créées par décret présidentiel et que la légitimité pour gérer de vastes territoires repose encore sur une reconnaissance étatique. La dimension

foncière et territoriale permet difficilement de se passer de toute collaboration avec l'État (DUMOULIN, 2004 a). Cette collaboration a eu tendance à s'institutionnaliser : à l'échelle internationale, où les grandes stratégies et les conférences internationales se sont multipliées ; au niveau national, où la réception des financements internationaux a été conditionnée par la construction de dispositifs parapublics ; et enfin au niveau local, où la gestion des réserves se fait avec un contrôle des autorités publiques, même quand celles-ci limitent leur représentation sur place à quelques employés et à des lignes budgétaires minimales.

Malgré les apparences d'une dynamique purement transnationale, les grandes ONG restent en fait imbriquées avec le monde des États. Les activités visant à conseiller les États et à susciter l'institutionnalisation des politiques de conservation sont devenues pendant les années 1990 une des tâches principales des grandes ONG, et notamment de l'UICN qui intervient en amont des politiques publiques, en particulier en rédigeant les stratégies nationales de conservation.

On retrouve de forts liens « privé/public » à travers les *debt-swaps for nature* qui ont permis une collaboration étroite entre ONG et fonctionnaires. Le Costa Rica a obtenu les deux tiers de toutes les réductions de dette du monde entre 1987 et 1991, puis de très importants financements. Dans ce contexte, la Fondation des parcs nationaux et la Fondation néotropicale sont depuis leurs origines les bras parapublics des agences gouvernementales et sont au cœur de l'ensemble des politiques publiques du secteur. Dans la même logique, le programme Campfire au Zimbabwe a associé des ONG nationales, une ONG internationale (WWF), le gouvernement central (plusieurs ministères) et des associations d'élus locaux dans un même organe de gestion politiquement très efficace.

Les partenariats menés par les ONG de conservation avec le monde de l'entreprise sont apparus dans les sources de financement, dans les comités de direction des principales ONG internationales et nationales, dans la culture de plus en plus managériale de ces ONG, ainsi que dans la gestion des réserves naturelles elles-mêmes. Le secteur de la conservation a réussi à intéresser nombre d'entreprises, en particulier des pays du Nord, à ses activités. Cela a facilité la sortie de l'isolement dans lequel s'était longtemps

maintenu le secteur et son ancrage actuel dans les transformations des modèles politico-économiques dominants.

L'intégration sociologique du secteur par-delà le statut « ONG »

Les trajectoires personnelles des individus actifs dans le secteur de la conservation montrent que les liens sociaux précèdent l'entrée formelle dans le secteur. La plupart des individus travaillant dans la conservation dans les pays du Sud possèdent un certain capital cosmopolite, soit par leur famille, soit par leurs études ou leurs premiers ancrages professionnels. En Amérique latine par exemple, ces trajectoires personnelles révèlent des origines familiales européennes ou nord-américaines, ou bien le plus souvent une formation universitaire aux États-Unis. Ces contacts directs ou cette socialisation internationale sont un capital clé pour se mouvoir avec succès dans le secteur de la conservation. De la même manière, la conservation en Afrique est profondément connectée au monde occidental. Parce que les « centres » continentaux ont une histoire de la protection de la faune étroitement associée à la présence de peuplements blancs pendant les colonies, proximité qui s'avère encore importante aujourd'hui. Et parce que de nombreuses ONG ont été créées avec le but explicite de former les Africains aux standards occidentaux de conservation et de garder des contacts directs entre ONG et administration des parcs.

La nouvelle génération qui arrive aux postes décisionnels à partir des années 1980 est particulièrement marquée par cette internationalisation qui a permis une vraie professionnalisation, mais aussi une création progressive de réseaux de sociabilité à l'échelle internationale. Ces expériences conduisent à un certain formatage des cursus des experts du Sud, mais elles sont une condition essentielle pour parvenir à de hauts postes au sein des ONG. De telles expériences tendent à manquer à ceux qui se limitent aux postes de fonctionnaires de l'État central et travaillent généralement dans des agences sous-financées. Le mouvement d'intégration professionnelle a été renforcé par le déploiement de politiques « coutumières », « indigénistes », ou « autochtones », qui a permis à des acteurs locaux d'être cooptés au sein des réseaux mondiaux de conservation (RODARY, 2001).

Plus généralement, ce marché professionnel mondialisé donne à ceux qui y participent une socialisation commune, et un savoir partagé qui les identifient comme experts et les rapprochent de leurs pairs. Faire partie d'un même marché professionnel constitue un puissant accélérateur d'interconnaissance et de partage d'une *doxa* commune, par-delà les frontières institutionnelles et politiques. Cette intégration sociologique entre les individus travaillant dans le domaine de la conservation de la biodiversité ne peut gommer totalement les passés différents ou les optiques qui restent parfois divergentes, mais elle montre combien le découpage d'un objet « ONG » ne fait pas forcément sens et qu'il convient de percevoir la continuité de réseaux sociaux derrière les effets de structure.

Ce jeu d'échelle hiérarchisé des ONG, ces « poupées russes de la conservation », ainsi que cette interpénétration entre le monde des ONG et celui des OIG et des États permettent de parler d'un secteur mondialisé de la conservation. Ce champ social n'est certes pas caractérisé par la seule coopération ou l'uniformisation, car les différences de visions et les spécificités nationales ou continentales ne peuvent être effacées. C'est pourtant ce mélange entre concurrence pour les mêmes ressources et partage des mêmes normes, socialisations et modèles d'action qui donne son existence au secteur mondialisé.

La biodiversité est-elle un objet politique ?

Le secteur de la conservation a gardé, tout au long du xx^e siècle, une position marginale malgré ses prétentions englobantes. Marginale, parce que les dynamiques de mise en valeur et d'exploitation des ressources cantonnaient la conservation à un rôle annexe vis-à-vis des forces principales du développement. Englobante, parce que dans les aires protégées était affichée une volonté explicite de contrôle intégral. La matérialisation technique de la science écologique dans son paradigme écosystémique se concentrait sur une gestion spatiale d'aires naturelles – concrètement les parcs nationaux – correspondant au référentiel

d'interventionnisme de l'État. Le positionnement politique du secteur de la conservation était alors celui d'un enclavement marginal vis-à-vis des politiques plus générales. La position change radicalement avec l'institutionnalisation de la biodiversité. Celle-ci permet aux conservationnistes de relier l'exigence scientifique de conservation à une ouverture économique, politique et spatiale. La biodiversité s'avère alors une opportunité pour inscrire la conservation au centre du développement durable. Pourtant, dans un secteur historiquement isolé, cette ouverture représente un fantasme politique en même temps qu'une menace de dissolution.

La biodiversité comme fantasme politique

Les changements intervenus dans les années 1970 avaient placé le mouvement conservationniste à la marge des innovations institutionnelles et idéologiques. Dépassé par les changements de paradigmes de la biologie de la conservation, par les nouveaux environmentalistes et critiqué pour ses pratiques peu soucieuses du bien-être des populations locales, le champ conservationniste va néanmoins réussir à rebondir et reprendre la main d'une légitimité internationale en publiant la *Stratégie mondiale de la conservation* en 1980. Cette publication est suivie deux ans plus tard par le 3^e congrès mondial sur les parcs nationaux et les aires protégées, qui se tient pour la première fois dans le Sud, à Bali, et aborde explicitement la question du développement dans la gestion des ressources naturelles (MCNELLY et MILLER, 1984). À la même période, les premières expériences de gestion participative des ressources naturelles se développent dans les pays du Sud. D'ampleur limitée, ces programmes pilotes sont néanmoins l'occasion de poser sur le terrain les premiers jalons des théories élaborées dans les sphères internationales (WELLS et BRANDON, 1992). De la même manière, les théories de l'écologie des paysages et de la biodiversité sont formalisées durant la décennie 1980 et proposeront la création de corridors biologiques qui connecteraient différentes zones de protection. C'est donc une période de redéfinition des objectifs du monde de la conservation, qui va déboucher sur une nouvelle stratégie mondiale (UICN *et al.*, 1991) et sur la conférence de Rio.

La biodiversité, outil politique de débordement

La biodiversité est un concept scientifique profondément imprégné d'une dimension médiatique identifiable dès ses premières formulations. Non pas que la dimension strictement scientifique soit absente, mais le terme de biodiversité a produit un effet de légitimité indubitable en dehors des sphères de la recherche en tant qu'outil de rhétorique politique. Deux éléments ont permis à ce mot de s'imposer comme élément nodal des politiques mondiales de protection de l'environnement : d'une part la notion de diversité, de l'autre l'idée de globalité. Le concept scientifique de biodiversité est ancré dans les réflexions sur la biogéographie et l'écologie du paysage, et il est étroitement lié à la prise en compte de la dimension planétaire dans les études écologiques. Les deux éléments de diversité et de globalité s'associent étroitement à la fois dans une approche strictement paradigmatique, interne et visant une heuristique scientifique, et dans un positionnement programmatique à destination du public, des politiques et des financeurs.

La diffusion de la biosphère comme unité pertinente pour l'étude des dynamiques écologiques a fait écho à la « nouvelle globalisation » sociale qui prenait corps au début des années 1990. Dans ces processus concomitants, les ONG internationales ont occupé à la fois une position structurelle d'agents politiques mondiaux et d'acteurs gestionnaires susceptibles de mettre en œuvre sur le terrain les exigences scientifiques liées à la biosphère. La théorie selon laquelle les ONG sont les agents politiques les plus à même de relier le niveau local au niveau global a été défendue par les ONG elles-mêmes, mais a également diffusé dans les milieux académiques (PRINCEN et FINGER, 1994 ; WAPNER, 1996 ; BECK, 2003). L'argumentaire de la dimension « globale » des ONG ne s'appuie pas sur un caractère structurel et essentiel de la catégorie ONG, mais plus prosaïquement sur des ONG de grande taille, susceptibles d'avoir un rayon d'action mondialisé. On se trouve alors en présence d'un argumentaire à deux niveaux ayant une incidence directe sur la légitimité de ces grosses ONG. D'une part, la nécessité scientifique d'une action globale pour combattre l'érosion de la biodiversité justifie le dépassement politique du champ national. D'autre part, l'injonction globaliste justifie la position structurelle d'ONG mondiales au détriment d'autres

institutions de moindre ampleur qui se retrouvent alors en position inféodée, simples courroies de transmission pour les nouveaux représentants de la cosmopolitique environnementale. La biosphère comme espace irréductible de la biodiversité consolide en ce sens les ONG de l'oligopole, à la fois quantitativement dans leurs dimensions et qualitativement dans leur essence extra-étatique.

Parallèlement, la biodiversité est entrée en résonance avec la notion à la fois plus large et plus politique de diversité. Un glissement sémantique s'est effectué depuis la diversité biologique vers la diversité sociale, justifié par la prise en compte progressive des pratiques et des savoirs locaux dans la gestion des ressources naturelles. Ici encore, le constat scientifique de l'importance de l'action anthropique dans le maintien de la biodiversité a été renforcé par une symétrie métaphorique dans le champ socio-politique. Puisque la biodiversité est mieux protégée par des pratiques différentes, la diversité des sociétés doit elle aussi être protégée. La « double conservation » (DUMOULIN, 2003) basée sur l'existence d'un lien intrinsèque entre la diversité naturelle et la diversité culturelle qui se consolide dans les années 1990 trouve sa place naturelle dans un discours libéral qui célèbre la diversité et refuse les lois « sclérosantes » de l'excès d'égalitarisme menant à la bureaucratisation et à l'immobilisme.

C'est donc une double valeur ajoutée qui se superpose au concept scientifique. La biodiversité suppose une vision globale de l'action humaine, mais elle porte intrinsèquement une exigence de diversité. On ne peut alors pas réduire la biodiversité à un outil d'analyse du vivant : elle porte en elle une valeur politique singulièrement en phase avec les référentiels mondiaux de l'époque. L'effet cumulatif a été particulièrement marqué dans les régions neuves d'un point de vue des politiques de conservation, notamment l'Amérique latine, où l'association d'un impératif politique et d'une exigence scientifique a joué à plein pour légitimer l'interventionnisme des ONG et les premières mesures des politiques publiques sectorielles. Plus largement, le secteur de la conservation, après sa marginalisation dans les années 1970, s'est construit, avec la double valeur de la biodiversité, une place charnière dans le développement durable.

Outils importés et exportation d'outils

D'autres outils ont à la même période été utilisés par le secteur conservateur : la participation politique et l'intéressement économique. Au tournant des années 1990, l'argumentaire strictement économique n'était pas nouveau dans le monde de la conservation. En Afrique comme en Amérique anglophone, la diffusion des parcs nationaux à partir des années 1950 s'est accompagnée d'un discours très utilitariste de la part des professionnels du secteur. La participation politique était, elle, plus récente comme instrument politique, dans un champ historiquement marqué par son dirigisme et son centralisme. La diffusion des pratiques participatives ne commence qu'au début des années 1980 et se concrétise réellement la décennie suivante. Dans l'optique conservateur qui se forme à cette période, la dynamique politique est principalement une conséquence de la rationalité économique. La nouveauté du discours participationniste concerne les acteurs auxquels sont destinées les retombées économiques de la conservation. Jusqu'alors, les filières économiques mises en place autour des parcs nationaux se concentraient sur les bénéfices économiques à l'échelle nationale, avec une forte emphase sur les opportunités financières assurées aux États. Le tournant participationniste applique alors l'argumentaire économique aux communautés locales vivant à proximité des aires naturelles protégées. Il ouvre également un champ de réflexion sur la nécessité d'une réappropriation politique de la part des institutions décentralisées, mais il n'en reste pas moins que la charpente idéologique de la plupart des conservateurs s'organise selon une logique de choix rationnels dans laquelle l'intérêt des agents locaux justifie et provoque les changements politiques. On retrouve en ce sens la proximité idéologique entre le néolibéralisme économique et le libéralisme politique telle qu'elle se présente dans les années 1980-1990.

Ce rapprochement est renforcé par une conjonction spécifique liée à l'émergence de la bioprospection comme champ d'action industriel. L'économie de la biodiversité se consolide au début des années 1990 avec le développement de la bioprospection dans des régions de forte biodiversité. Cette nouvelle forme de

mise en valeur s'est avérée cruciale pour la diffusion médiatique de la biodiversité. La valorisation de la biodiversité bute en effet sur une limite nette correspondant aux éléments de cette diversité capables de générer des bénéfices économiques. Certes, la « bulle spéculative » liée aux potentialités de la bioprospection est retombée depuis, mais elle a néanmoins joué un grand rôle dans l'acceptation des problématiques environnementales dans le milieu entrepreneurial.

La conservation participative a une conséquence directe sur les formes que prend la conservation : elle ouvre en effet les aires naturelles protégées à des espaces sociaux autrefois extérieurs aux politiques de conservation. Alors que l'exclusion caractérisait les mesures de protection de la nature jusqu'aux années 1980, l'intégration de la conservation aux dynamiques du développement devient à cette date la figure dominante des objectifs du champ.

Il s'ensuit que la conservation de la biodiversité a pris des formes spatiales nouvelles. Impulsé dès les années 1970 avec les réserves de la biosphère du programme MAB, le désenclavement se renforce par la suite. Les Programmes intégrés de conservation et de développement (PICD), la gestion communautaire des ressources naturelles (CBNRM, de l'anglais *community-based natural resource management*) et les réserves extractivistes deviennent la norme des nouvelles configurations de la conservation (RODARY *et al.*, 2003). La création d'aires protégées de catégorie VI (spécialement dédiées à la gestion durable des écosystèmes) par l'UICN correspond également à cette volonté de prendre en compte la complexité des interactions entre milieux construits et dynamiques naturelles. La tendance générale est ainsi au dépassement des aires naturelles protégées comme unique lieu de gestion de la biodiversité. Là encore, l'argument scientifique s'associe étroitement à la justification sociale. L'écologie de la biodiversité montre en effet que la conservation doit être menée à l'échelle régionale et non pas uniquement dans des réserves closes. L'argument économique ne dit pas autre chose quand il affirme qu'une implication locale doit accompagner les mesures de protection de la nature afin de limiter les externalités négatives provoquées par des actions anti-conservationnistes (braconnage) ou plus simplement par des

activités concurrentes et destructrices de la biodiversité (monocultures, infrastructures lourdes, etc.). Un des programmes de conservation intégrée les plus médiatisés ces vingt dernières années, le programme Campfire au Zimbabwe, est ainsi situé entièrement en dehors des aires protégées du pays. Plus généralement, la déconnexion entre conservation et aires protégées est un enjeu majeur pour le secteur, et spécifiquement pour les ONG. Celles-ci cherchent désormais à consolider leurs pratiques dans les aires protégées, mais peuvent également tendre à élargir leurs capacités d'action à l'extérieur, notamment à travers la construction de complexes spatiaux où les zones de forte biodiversité sont reliées entre elles par des corridors biologiques, eux-mêmes pensés dans le cadre d'une gestion bio-sociale à l'échelle du globe.

Le fantasme d'État

Cette ouverture spatiale et la lame de fond du libéralisme mondial qui déborde l'État par le haut et par le bas permettent aux ONG de prendre une place politique nouvelle. L'enclavement spatial et politique du secteur qui avait dominé le xx^e siècle est remplacé par une centralité dans les affaires publiques que les conservationnistes n'avaient pas auparavant. Ceux-ci ont construit avec la biodiversité un objet politique qui transcende l'existant en se plaçant comme garant du futur désirable. La gestion de la biodiversité est devenue un indicateur du développement durable. Elle place ainsi ses spécialistes au centre de ce référentiel et leur permet de relier directement leurs propres pratiques à l'imaginaire de la globalisation.

Les ONG se positionnent en ce sens comme des acteurs capables de prendre en charge l'ensemble des domaines de l'action publique sur un territoire donné. Elles débordent la position d'acteurs sectoriels qu'elles occupaient jusqu'à présent, pour revendiquer une légitimité d'acteurs « globaux », la dimension globale devant ici être comprise à deux niveaux, celui du débordement du territoire de l'État et celui du débordement des compétences du champ conservationniste. Cette extension permet alors aux conservationnistes de pleinement déployer un fantasme politique dans lequel ils se positionnent en remplaçants de l'État.

La biodiversité comme menace politique

Cette position globalisante des ONG pose certaines questions à l'observateur et impose certaines limites au champ conservacionniste lui-même, que celui-ci se cantonne à des positions en contradiction avec ses affirmations, ou qu'il soit limité par des éléments extérieurs.

Persistance des pratiques et nouvelles concurrences

On a une première idée des limites qui se posent au fantasme d'État des ONG de conservation dans la faiblesse des modifications apportées aux pratiques conservacionnistes depuis l'institutionnalisation de la biodiversité. De manière générale, les ONG du secteur « conservent » des objets d'étude et des systèmes d'actions singulièrement proches de ceux des périodes précédentes. La diversification est limitée, et quand elle a lieu, elle a pour objectif d'étendre les mesures de conservation en dehors des aires protégées plutôt que de changer les méthodes employées au sein de ces espaces (RODARY, 2001). Le constat est valable pour l'ensemble des actions du WWF, malgré une inflexion de ses politiques ces dernières années, en particulier avec des campagnes sur le changement climatique et sur l'utilisation des pesticides (CHARTIER, 2002). Certaines ONG ne s'embarrassent pas de considérations rhétoriques trop contraignantes sur le développement et restent concentrées sur des actions de protection de la biodiversité (TNC et CI). D'autres, comme l'UICN, sont plus novatrices dans le discours, mais la gestion des parcs et la protection des espèces restent leurs objectifs dominants. Le poids respectif des commissions de l'organisation donne une idée de l'importance de la gestion des aires protégées. La Commission des aires protégées regroupe aujourd'hui 1 300 membres. Celle des espèces menacées rassemble 6 800 spécialistes, quand les quatre autres commissions ne dépassent pas 500 personnes chacune. Chez les grandes ONG du secteur, la multiplication proclamée des domaines d'intervention occulte la persistance d'une forte domination des financements canalisés vers la conservation de la biodiversité dans les réserves et parcs naturels.

La dimension globale de la biodiversité a eu cependant des effets qui ont engendré leur propre dynamique et ouvert le champ à d'autres ONG traditionnellement centrées sur d'autres thématiques. Un premier domaine où le holisme de la biodiversité a introduit de nouveaux acteurs est celui de la biosphère. Là où l'expertise conservacionniste se concentrait sur l'aire protégée, le positionnement militant des ONG de défense de l'environnement global a ouvert des champs d'action peu investis par le secteur. Des organisations comme Greenpeace ou Friends of the Earth ont ainsi adopté des stratégies directement connectées à des questions planétaires qui leur ont permis de se placer aujourd'hui comme leaders sur des sujets comme la diffusion des OGM, la surexploitation des réserves halieutiques mondiales, ou les effets du réchauffement planétaire.

La diversification des thématiques imposée par la diversité biologique concerne également le champ de l'agriculture. À ce titre, des ONG du monde agricole revendiquent aujourd'hui une expertise dans la conservation de la diversité agrobiologique, comme RAFI ou GRAIN (DUMOULIN, 2004b), quand les publications de l'UICN sur l'agrobiodiversité apparaissent surtout comme des déclarations d'intention encore peu suivies d'effets (MCNEELY et SCHERR, 2001).

Enfin, il faut mentionner l'apparition, au sein même du secteur, d'acteurs concurrents des grosses ONG de conservation, qui basent leur argumentaire sur la prévention de la cruauté envers les animaux (The International Fund for Animal Welfare, Friends of Animals, The Humane Society of the USA, The Born Free Foundation, etc.). Ces structures financent désormais de gros programmes de « conservation », profitant de la médiatisation du secteur, même si leur but principal est l'arrêt de la chasse davantage que la prise en compte de la biodiversité. Elles déroulent dans tous les cas une critique directe des traditions de gestion cynégétique particulièrement marquées dans les grandes ONG de l'oligopole et ouvrent de nouveaux champs d'action plus connectés aux mouvements d'écologie profonde qui surfent également sur la biodiversité pour justifier leur position.

À l'échelle d'une visibilité et d'une légitimité mondiales, l'apparition de nouveaux acteurs sur le terrain de la défense de la biodiversité

perturbe alors la hiérarchie du secteur. Il n'est néanmoins pas évident de déterminer les tendances qui pourront s'imposer dans le futur. Les nouveaux entrants ne sont pas nécessairement mieux armés que les ONG conservationnistes pour s'investir dans des actions ciblées sur la biodiversité. Ils peuvent pourtant déplacer le terme « biodiversité » dans l'imaginaire politique vers une vision hybride de la nature (biodiversité urbaine, création agronomique de la biodiversité, impact de la génétique, etc.) et de ce fait décrédibiliser les acteurs classiques d'une diversité « sauvage » (CHARTIER, 2005).

**Les limites :
un certain conservatisme...**

La longue tradition « naturaliste » d'ONG comme le WWF, l'UICN, CI leur permet de garder une autorité évidente, mais apparaît aussi comme un frein aux changements. Les actions de ces structures sont encore principalement subordonnées à la priorité donnée à la protection de cette nature appelée aujourd'hui la biodiversité. Les tentatives d'intégration de questions économiques ou politiques se font alors à l'aune d'objectifs beaucoup plus restreints. Cette contradiction est illustrée par l'utilisation simultanée d'un discours de réappropriation politique (*empowerment*) des populations gestionnaires de la biodiversité et de l'impératif d'engagement (*commitment*) de ces populations en faveur de la conservation. Il est envisageable d'un point de vue théorique qu'une autonomie politique puisse favoriser la gestion durable de la biodiversité, mais cela suppose, d'une part, que les intérêts économiques de cette gestion soient supérieurs à ceux d'autres activités plus destructrices de la nature et, d'autre part, que les conditions politiques d'une autonomie locale soient réunies pour permettre une réelle démocratie directe. Sur ces deux points, les ONG se trouvent face à des structures concurrentes directes : les entreprises privées ayant la capacité marchande de mettre en valeur la biodiversité, et les administrations d'État ayant la légitimité pour définir le contexte politique au sein duquel peut se faire la gestion de la nature.

Au niveau politique, les ONG n'occupent pas une position qui puisse effectivement prendre en charge de manière légitime les dynamiques sociales dans leur ensemble. Leur volonté stratégique de dépassement des frontières d'une action sectorielle limitée à la

protection de la nature est contredite par leur capacité effective à prendre en charge les affaires publiques. Et leur discours apolitique ne leur permet guère d'occuper réellement un rôle de médiateur que réclame leur revendication transectorielle. Dans les arènes internationales, le champ de la conservation de la biodiversité est très largement dominé par d'autres champs de la coopération internationale. Plus généralement, la biodiversité est marginale dans l'agenda politique de la scène internationale comme dans les politiques publiques nationales et reste déterminée par des logiques externes, qu'elles soient commerciales ou politiques. Si les ONG trouvent une place comme nouveaux acteurs politiques profitant du recul de l'État, c'est donc dans une position qui reste cantonnée à un secteur spécifique. Qu'il s'agisse des nouveaux « courtiers de la conservation » qui occupent le rôle charnière entre les financeurs internationaux et les instances communautaires locales, ou des commissions de l'UICN ou du WWF consultants auprès des organismes internationaux, la marge de manœuvre des ONG reste étroite dès lors qu'elles cherchent à sortir d'un rôle sectoriel clairement établi dans le système politique mondial. Plus spécifiquement, le monde de la conservation reste marqué par son histoire autoritaire et son positionnement politique conservateur. L'ouverture vers des objectifs non plus uniquement liés à la sauvegarde de la biodiversité mais ouverts à des considérations plus humanistes est ainsi autant un problème interne au secteur, où beaucoup d'acteurs sont opposés à ces changements, qu'un problème externe dans la mesure où les observateurs sont sceptiques quant à la capacité réelle des conservationnistes à dépasser leur logique naturaliste initiale.

Le tournant managérial du secteur de la conservation

La déssectorialisation et la prise en charge réelle de la diversité culturelle ou de la complexité des processus sociaux sont également limitées par la nouvelle interpénétration entre monde des entreprises et conservation. Gérées comme des entreprises, tenues à alimenter et à faire croître constamment leurs rentrées d'argent par des campagnes de communication grand public, poussées par leurs financeurs qui ont investi dans le « vert » à avoir des résultats rapides et séduisants, donc basés généralement sur une gestion

technique de la « nature », les ONG ne sont pas incitées à sortir de leurs activités strictement sectorielles ou à adopter une position politique plus critique vis-à-vis des modèles de développement.

Le mouvement enclenché dans les années 1960 de recentrement sur l'intérêt économique de la protection de la nature, son approfondissement dans les années 1980 avec le tournant participatif et la vague libérale récente ont contribué à ouvrir largement les ONG, d'une part, à la recherche de bénéfices pour mener à bien leur action et, d'autre part, vers un rapprochement avec le monde des entreprises. Toutes les grandes ONG internationales sans exception ont développé des stratégies en ce sens. TNC bien sûr, qui a centré son action sur l'achat de terrains dès sa création et dans laquelle la logique de conservation est marginale face aux logiques entrepreneuriales. CI également, en s'appuyant sur une image de rigueur scientifique et de conservation participative, a développé une relation d'une intimité exceptionnelle avec le monde des entreprises et sur les solutions innovantes de *fund raising*. Elle a lancé en 1987 le premier *debt-swaps for nature* en Bolivie, puis les a multipliés dans le monde entier pour une somme totale qui dépasse aujourd'hui le milliard de dollars. Elle crée en 2001 le Global Conservation Fund pour lutter contre les industries extractives à travers des paiements directs aux populations locales en échange de leur engagement à conserver leur environnement.

Sous le slogan « Bon pour la nature, bon pour les affaires ! », le WWF a, de son côté, lancé en 1998 un programme nommé « Conservation partners » visant à nouer des relations avec des compagnies industrielles, qui permet à ces entreprises associées de valoriser leur image tout en versant en retour un apport financier à l'ONG. Par ailleurs, et sans surprise, presque la moitié des membres du conseil d'administration du WWF International sont présidents, vice-présidents ou directeurs d'entreprises commerciales ou industrielles.

La liste des conseils d'administration d'autres structures, comme CI ou la WCS, présente les mêmes caractéristiques d'une désormais profonde intrication des entreprises et de la conservation. Cette imbrication ne concerne pas des entreprises vertes. Elle touche au contraire largement les industries les plus polluantes ou les plus extractives.

Une autre dynamique de privatisation du secteur de la conservation concerne la diffusion des aires naturelles privées. À l'image de l'ensemble des politiques environnementales, l'idée de production de biens publics (CONSTANTIN, 2002) par des agents privés a inspiré les politiques de conservation *in situ*. Les ONG sont partie prenante de ces processus (TNC possède par exemple six millions d'hectares aux États-Unis et 41 millions à l'étranger), mais elles sont de plus en plus concurrencées par des entreprises à vocation commerciale. Les réserves privées ont toujours existé, notamment en Afrique orientale où le ranch de faune sauvage (la *conservancy*) est une vieille tradition. Mais le phénomène s'accélère très rapidement en Amérique latine depuis quelques années et touche désormais tous les continents. L'accroissement avéré de la chasse sportive en Afrique subsaharienne ces dernières années profite majoritairement aux entreprises, que ce soit à travers la commercialisation de zones de safaris par l'État ou la création de réserves privées (ROULET, 2004).

Conclusion : le secteur de la conservation au risque de la modernisation écologique

Les avancées d'un argumentaire économique au sein du monde de la conservation ont pris au cours de la dernière décennie une dimension extensive. En internalisant la valorisation de la biodiversité, en structurant les politiques de gestion communautaire et en envahissant l'espace laissé inoccupé par le retrait de l'État, l'économie du vivant s'impose à l'ensemble du monde conservateur.

Ce mouvement est d'autant plus prononcé qu'il s'inscrit dans des reconfigurations politiques où le local et le global s'opposent de plus en plus comme niveaux légitimes de politiques intégrées du territoire (avec un référentiel « global », diraient les spécialistes de politiques publiques), quand jusqu'alors l'État national avait seul la compétence reconnue d'une politique transectorielle.

Dans ce double processus économique et politique, les ONG perçoivent leur rôle comme central. On a vu en particulier qu'elles se projetaient comme supplétifs potentiels de l'État dans la construction de politiques intégrées associant conservation et développement. On a vu également qu'elles avaient sur ce point un manque évident de légitimité, comme arbitres au sein de l'arène politique et comme promoteurs de la valorisation de la biodiversité ; alors même que les autres secteurs de la société se préoccupent de plus en plus de conservation.

Le meilleur signe des difficultés qu'éprouve le secteur pour sortir de sa réserve est le mouvement interne de retour sur une stricte science écologique déconnectée des questions sociales. Ce mouvement de retour aux aires protégées (*back to barriers*) est perceptible dès le milieu des années 1990 en Afrique centrale (OATES, 1999) comme en Amérique du Sud (TERBORGH, 1999) et correspond aux stratégies les plus récentes des ONG de l'oligopole (WILSHUSEN *et al.*, 2002).

Les différentes étapes du rapprochement du monde conservateur vers le développement, dont la synthèse s'est faite dans les années 1990 autour de la biodiversité, obligent les ONG à des choix fondamentaux. Soit la conservation reste dans son enclave et demeure marginale face aux dynamiques capitalistes mondiales, soit elle s'impose comme élément structurant de ce capitalisme qui s'incurve alors vers une forme « soutenable ». En ce sens, un accomplissement du développement durable signifierait la fin logique et nécessaire du secteur de la conservation. Ce domaine spécifique de l'action, fondé historiquement en correction des excès de l'exploitation capitaliste, n'aurait plus de raison d'être une fois que les injonctions de soutenabilité de la biosphère seraient intégrées au cœur même du développement capitaliste. En s'inscrivant dans cette logique modernisatrice, les ONG hypothèquent leur avenir comme agents dominants d'un secteur qui se dilue, mais elles peuvent aussi hypothéquer les objectifs de conservation, si ceux-ci se fondent dans une culture managériale où l'invocation du développement durable ne remettrait pas en cause les logiques destructrices du capitalisme.

La perspective la plus réaliste est probablement dans une voie médiane, où les ONG feraient valoir leurs capacités d'innovation

dans la gouvernance de la biodiversité sans remettre en cause certaines dimensions politiques et économiques du système. Les ONG de conservation semblent en effet offrir aux financeurs et au public davantage un imaginaire de la « diversité globale » qu'une connaissance réelle de la complexité des zones dans lesquelles elles interviennent et des dynamiques structurelles qui biaisent leurs activités de conservation.

Références bibliographiques

ADAMS W., 2004 – *Against extinction. The story of conservation*. London, Earthscan.

BARTON G., 2002 – *Empire forestry and the origins of environmentalism*. Cambridge/New York, Cambridge Univ. Press.

BECK U., 2003 – *Pouvoir et contre-pouvoir à l'heure de la mondialisation*. Paris, Aubier.

BEINART W., OATES P., 1995 – *Environment and history : the taming of nature in the USA and South Africa*. London/New York, Routledge.

BOARDMAN R., 1981 – *International organisations and the conservation of nature*. Bloomington, Indiana Univ. Press.

BONNER R., 1993 – *At the hand of man. Peril and hope for Africa's wildlife*. London, Simon and Schuster.

CHARTIER D., 2002 – *Le rôle de Greenpeace et du WWF dans la résolution des problèmes environnementaux. Quel espace politique pour quelles ONG ?* Doctorat de géographie, Orléans, univ. d'Orléans.

CHARTIER D., éd., 2005 – *La biodiversité est-elle encore naturelle ? Écologie & Politique*, 30 : 13-110.

CHARTIER D., SELLATO B., 2003 – « Les savoir-faire traditionnels au service de la conservation de la nature ou des ONG internationales d'environnement ? » In Rodary E., Castellanet C., Rossi G., éd. : *Conservation de la nature et développement*, Paris, Karthala : 89-104.

CONSTANTIN F., éd., 2002 – *Les biens publics mondiaux. Un mythe légitimateur pour l'action collective ?* Paris, L'Harmattan.

DUMOULIN D., 2003 – *Les politiques de conservation de la nature confrontées aux politiques du renouveau indien, une étude transnationale depuis le Mexique*. Doctorat de science politique, IEP Paris.

DUMOULIN D., 2004 a – « Les politiques de conservation de la nature au cœur de l'internationalisation et de la convergence des ordres politiques ». In Cepal *Amérique latine 2004*, Santiago du Chili, Cepal/IHEAL.

- DUMOULIN D., 2004 b – Les savoirs locaux dans le filet des ONG transnationales : leur rôle au Mexique. *Revue Internationale des Sciences Sociales*, 178 : 653-664.
- GRENIER C., 2000 – *Conservation contre nature. Les îles Galapagos*. Paris, IRD Éditions.
- GROVE R., 1995 – *Green imperialism. Colonial expansion, tropical island Edens and the origins of environmentalism 1600-1860*. Cambridge, Cambridge Univ. Press.
- GROVE R., DAMODARAN V., SANGWAN S., 1998 – *Nature and the Orient : the environmental history of South and Southeast Asia*. Delhi/New York, Oxford Univ. Press.
- HOLDGATE M., 1998 – *The Green Web : a union for world conservation*. London, Earthscan.
- LÉNA P., éd., 2002 – Les Organisations non gouvernementales en lusophonie : terrains et débats. *Lusotopie*, 9 : 109-303.
- MACKENZIE J., 1988 – *The empire of nature. Hunting, conservation and British imperialism*. Manchester, Manchester Univ. Press.
- MCCORMICK J., 1995 – *The global environmental movement*. London, Wiley.
- MCNEELY J., ed., 1995 – *Expanding partnerships in conservation*. Washington, Island Press.
- MCNEELY J., MILLER K., 1984 – *National parks, conservation and development. The role of protected areas in sustaining society*. Washington, IUCN/Smithsonian Institution Press.
- MCNEELY J., SCHERR S., 2001 – *Common ground, common future. How agriculture can help feed the world and save wild biodiversity*. Gland/Washington, IUCN/Future Harvest.
- MEYER C., 1999 – *The economics and politics of NGOs in Latin America*. London, Westport, Praeger.
- NASH R., 1967 – *Wilderness and the American mind*. New Haven, Yale Univ. Press.
- NEUMANN R., 1998 – *Imposing wilderness : struggles over livelihood and nature preservation in Africa*. Berkeley, University of California Press.
- OATES J., 1999 – *Myth and reality in the rain forest : how conservation strategies are failing in West Africa*. Berkeley, Univ. of California Press.
- PRINCEN T., FINGER M., 1994 – *Environmental NGOs in world politics. Linking the local and the global*. London/New York, Routledge.
- RODARY E., 2001 – *Les espaces naturels : l'aménagement par la participation ? Mise en réseau et territorialisation des politiques de conservation de la faune en Zambie et au Zimbabwe*. Doctorat de géographie, Orléans, univ. d'Orléans.
- RODARY E., CASTELLANET C., ROSSI G., éd., 2003 – *Conservation de la nature et développement. L'intégration impossible ?* Paris, Karthala/GRET.
- RODARY E., CASTELLANET C., 2003 a – « L'avenir de la conservation : du libéralisme local aux régulations transcalaires ». In Rodary E., Castellanet C., Rossi G., éd. : *Conservation de la nature et développement*, Paris, Karthala/GRET : 285-302.

RODARY E., CASTELLANET C., 2003 b – « Les trois temps de la conservation ». In Rodary E., Castellanet C., Rossi G., éd. : *Conservation de la nature et développement*, Paris, Karthala/GRET : 5-44.

ROULET P., 2004 – « *Chasseur blanc, cœur noir* » ? *La chasse sportive en Afrique centrale*. Doctorat de géographie, Orléans, univ. d'Orléans.

SIMONIAN L., 1995 – *Defending the land of the jaguar : a history of conservation in Mexico*. Austin, Univ. of Texas Press.

TERBORGH J., 1999 – *Requiem for Nature*. Washington, Island Press.

UICN, PNUE, WWF, 1980 – *Stratégie mondiale de la conservation. La conservation des ressources vivantes au service du développement durable*. Gland, UICN/PNUE/WWF

UICN, PNUE, WWF, 1991 – *Sauver la planète. Stratégie pour l'avenir de la vie*. Gland, UICN/PNUE/WWF

WAPNER P., 1996 – *Environmental activism in world civic politics*. New York, State Univ. of New York Press.

WELLS M., BRANDON K., 1992 – *People and parks : linking protected area management with local communities*. Washington, World Bank/WWF/USAID.

WILSHUSEN P., BRECHIN S., FORTWANGLER C., WES P., 2002 – Reinventing a square wheel : critique of a resurgent "protection paradigm" in international biodiversity conservation. *Society and Natural Resources*, 15 : 17-40.

La biodiversité : une notion en quête de stabilité

Catherine AUBERTIN
économiste

Le mot biodiversité, néologisme obtenu par contraction de l'expression *biological diversity*, est apparu dans nos dictionnaires récemment, au début des années 1990. Sous cette forme, la question de la sauvegarde de la diversité biologique connaît une large médiatisation qui touche un public toujours plus nombreux. Parallèlement et en conséquence, la notion de biodiversité a acquis une autonomie grandissante par rapport à la problématique scientifique initiale. Si les besoins de la connaissance scientifique s'accommodaient bien du concept de diversité biologique pour rendre compte de l'organisation du monde vivant – les gènes, les espèces, les écosystèmes –, la prise de conscience des problèmes globaux d'environnement et la nécessité d'y apporter des réponses en termes de développement durable ont engendré la notion de biodiversité. Bien que la Convention sur la diversité biologique signée à Rio en 1992 n'utilise pas le mot, la biodiversité y a été consacrée comme un objet de négociation. Le concept de diversité biologique, en passant du domaine scientifique au domaine politique, permet de ré-interroger, sous le terme de biodiversité, les relations que nos sociétés entretiennent avec le vivant.

Tout comme l'élément ONG, la biodiversité est une notion floue. Elle possède une grande plasticité sémantique, sans doute à l'origine de son succès, mais qui rend illusoire toute tentative de définition et obscurcit bien des débats. C'est un objet d'environnement, donc c'est un objet hybride, à la fois naturel, qui tire son origine de la vie, social, car indissociable des pratiques humaines, technique, car devenu matière première pour la technoscience. Il concerne à la fois les sciences de la vie, les sciences de la société, les sciences de l'ingénieur et tout habitant de la planète. Cette exigence d'interdisciplinarité et d'ouverture au public oblige à un retour critique sur les connaissances et les référentiels scientifiques jusqu'alors fortement cloisonnés en disciplines distinctes. Ce retour est d'autant plus difficile que le savoir sur la biodiversité n'est stabilisé dans aucune de ses dimensions (écologique, économique, politique...) ni pour aucune des disciplines qui en traitent. Nous sommes en situation d'univers controversé (GODARD, 1993). Pourtant un consensus semble acquis : il est urgent d'agir, localement et globalement, pour limiter les pertes de biodiversité.

Si l'on considère que la caractéristique de la vie réside dans la diversité de ses éléments (SOLBRIG, 1991), la biodiversité est synonyme du vivant. Elle a alors une infinité de sens ou de statuts et, en reprenant les travaux d'André MICOUD (2002), nous observons que la biodiversité se rattache à plusieurs registres, scientifique, institutionnel et idéologique, qui s'entremêlent et s'opposent tout à la fois. Nous allons analyser ici ces différentes acceptions de la notion de biodiversité sous trois entrées : le rappel des incertitudes scientifiques, la fermeture institutionnelle apportée par la Convention sur la diversité biologique (CDB), et enfin la mise en cause des outils de conservation que sont les aires protégées et le marché des ressources génétiques.

Comment faire de la biodiversité une thématique scientifique ?

Pour les chercheurs des sciences de la vie, la diversité biologique est une catégorie scientifique qui permet d'étudier le résultat (la richesse génétique, spécifique et écosystémique) et le moteur (la multiplicité des interactions dynamiques entre gènes et protéines, entre espèces et milieux, entre écosystèmes et biosphère) de près de quatre milliards d'années de vie sur Terre. Le passage à la notion de biodiversité marque un nouveau temps où les sciences de l'évolution tentent d'intégrer les acquis de l'écologie et de la biologie moléculaire et où la biologie de la conservation, née à la fin des années 1960, développe l'ambition de traduire la science écologique en action et d'intégrer les apports des sciences sociales. La biodiversité est alors une façon plus moderne d'aborder les questions de conservation de la nature en remplaçant l'espèce, l'individu, au sein de sa population, dans son milieu, dans le développement socio-économique de nos sociétés.

Une explication du flou qui entoure la notion de biodiversité réside en partie dans les difficultés des scientifiques à ériger celle-ci en thématique scientifique. Il faut répondre aux multiples questions posées sur les définitions et la fonction des différentes composantes de la biodiversité, le savoir sur les gènes, les espèces et les écosystèmes étant actuellement en pleine recomposition. Si la diversité du vivant est un fait bien établi, la mesure de l'érosion de la biodiversité, les seuils quantitatifs au-delà desquels la capacité de résilience serait perdue, le rôle fonctionnel de la biodiversité dans la dynamique des écosystèmes et sur les grands équilibres de la planète, les priorités et les outils de la conservation donnent lieu à de larges débats entre spécialistes.

L'évaluation du phénomène d'érosion de biodiversité fournit une illustration de cette incertitude scientifique. Le nombre d'espèces disparues ne peut être érigé, comme c'est souvent la règle, comme seul principe de valeur. Modéliser la liaison entre la dégradation et la fragmentation des habitats et la disparition des

espèces qui s'y trouvent ne suffit pas pour prévoir la perte de biodiversité. Il faut aussi s'entendre sur ce qu'est une espèce, puis sur son rôle écologique (espèce clé de voûte, espèce endémique) ou symbolique (espèce charismatique ou patrimoniale), ou encore sur les menaces dont elle fait l'objet, enfin s'interroger sur la corrélation entre perte d'espèces et perte de biodiversité. La biodiversité ne peut en effet se réduire au seul niveau des espèces, puisqu'elle concerne la dynamique de l'ensemble des composantes du vivant et le potentiel d'adaptation d'un écosystème au changement. Cela renvoie à un autre concept, celui de la dégradation ou de la perturbation d'un milieu. La déforestation peut être analysée comme une destruction pour les uns, comme une reconstruction pour les autres (MICHON, 2003). Ce désaccord est par exemple à l'origine de tous les conflits entre scientifiques et usagers des ressources naturelles, chasseurs et forestiers, dans la première phase d'inventaire du réseau Natura 2000 (PINTON, 2001). Il faut par ailleurs relativiser les observations. À la fin du XVIII^e siècle, on recensait en totalité 10 000 espèces. Aujourd'hui, on en décrit chaque année plus de 10 000 et, selon les estimations, il y aurait au total entre 3 et 30 millions d'espèces, alors que le nombre d'espèces connues, c'est-à-dire décrites et nommées, ne dépasse pas 1,7 million (BARBAULT, 2004). De toutes les espèces qui ont existé sur la Terre, 99,9 % sont éteintes, ce qui veut dire que le nombre des espèces vivantes actuellement ne dépasse pas 1 millième du total de celles qui y ont vécu, et que toutes les espèces finissent par s'éteindre.

Une difficulté d'appréciation de la biodiversité tient également au fait qu'elle n'est pas réductible à un système de biens hiérarchisés par un système de valeurs, que celui-ci soit écologique, marchand, éthique ou même simplement quantitatif. Contrairement à d'autres problèmes d'environnement global comme l'effet de serre, il n'y a pas d'accord sur des mesures communes qui permettrait de mesurer les dommages en les rapportant à des équivalents de tonnes de carbone émises dans l'atmosphère. Les calculs qui tentent d'attribuer une valeur économique aux éléments de la biodiversité jusqu'alors patrimoine de l'humanité, gratuit et hors marché, sont loin de faire l'unanimité. La somme de ces éléments permettant la vie sur Terre ne peut avoir qu'une valeur inestimable pour l'homme. Au-delà de la difficulté technique d'établir

des équivalents monétaires aux gènes, aux espèces, aux « biens » ou « services » écologiques, il faut obtenir un minimum de consensus social pour faire accepter qu'une valeur marchande reflète une utilité biologique (COSTANZA *et al.*, 1997). Par ailleurs, l'homme fait partie de la biodiversité qu'il détermine autant qu'il est déterminé par elle. La distinction entre gestionnaires (les agents économiques, les humains) et objets à gérer (les biens, les non-humains) ne va pas de soi. Dans ces conditions, les choix de conservation sont mal informés et ne peuvent reposer sur une logique économique stricte.

Ces incertitudes scientifiques portent non seulement sur les objets, sur la nature et la mesure des menaces qu'ils subissent, mais aussi sur la grille de lecture qu'il convient d'appliquer pour décider des actions à mener. Elles alimentent les controverses politiques et sociales, car nos sociétés exigent d'agir avant que les connaissances ne soient stabilisées. Nous assistons alors à des conflits de pouvoir qui portent sur la définition même de la biodiversité, sur des questions clés qui se déclinent selon les choix idéologiques (selon la préférence pour la régulation marchande ou étatique), selon les rôles choisis ou assignés à chacun des acteurs sociaux (qui est coupable ? qui est victime ? qui est bénéficiaire ?) et à toutes les échelles de temps et d'espace. Quelle procédure de décision doit-elle être adoptée ?

La question de la mesure de la biodiversité est ainsi fortement politique. Par exemple, le conseil scientifique de la CDB n'a pu mener à bien ses recherches en matière d'indicateurs tant étaient grandes les oppositions. Les indicateurs sont dénoncés par nombre de pays du Sud comme le reflet des préjugés de la science occidentale, car qui détermine et qui perçoit ce qu'est un dommage global ? Au service des intérêts des pays du Nord, ces indicateurs seraient effectivement instrumentalisés pour juger de la « bonne gouvernance », imposer des politiques de développement et d'environnement contraignantes et discriminatoires, et enfin déterminer l'éligibilité pour l'assistance financière et technique aux pays du Sud (LE PRESTRE, 2002).

Ces controverses tiennent également au nouveau statut des scientifiques face à l'opinion publique. La prise de conscience de la perte du contrôle scientifique, technique et politique de l'homme

sur son milieu re-sollicite les scientifiques dont les avancées nourrissent aujourd'hui les controverses d'une société du risque. Les scientifiques doivent répondre de l'utilité sociale de leur recherche et se retrouvent souvent démunis face à une opinion publique critique. Le cas des OGM est exemplaire en ce sens. Le développement durable intime également aux scientifiques de penser en termes d'action sur le milieu et impose une recherche finalisée, voire impliquée : il s'agit de gérer la biodiversité, non plus simplement de l'inventorier ou d'analyser ses fonctions. La recherche pour la connaissance de la biodiversité n'est pas séparable de la recherche pour la gestion de la biodiversité. Il ne s'agit plus de décrire les modes de production, mais d'en comprendre l'insertion dans un monde globalisé ; il ne s'agit plus de penser en termes d'espèces ou de fonctionnalité des écosystèmes, mais également en termes de valeurs esthétiques, morales, patrimoniales. La gestion de la biodiversité oblige à tenir compte des interactions entre différentes politiques sectorielles, entre les différentes composantes de la biodiversité, entre les différentes disciplines, entre les différents acteurs, entre les différents problèmes d'environnement global (CHEVASSUS-AU-LOUIS, 2002 ; IFB, 2004). Pour les scientifiques, cette surenchère d'exigences vertueuses ne simplifie pas la communication vis-à-vis du grand public et des décideurs. La complexification de la notion de biodiversité limite singulièrement son caractère opérationnel dans les processus de prise de décision.

Pour résoudre la question de l'action, malgré l'incertitude, de nombreux textes et accords ont tenté et tentent toujours d'encadrer les pratiques sur la biodiversité. L'hypothèse sous-jacente est qu'il est possible, par l'instauration de normes, d'encadrer le comportement des acteurs pour réduire les risques. Pourtant, il est légitime de s'interroger sur la définition de la biodiversité qui est mobilisée, ou construite, dans ces textes et sur le contrôle réel des acteurs sur l'évolution de cette biodiversité. La convention CITES qui régit le commerce international des espèces protégées ou la directive Habitats qui vise à préserver le patrimoine naturel européen à travers la constitution d'un réseau écologique sont des exemples de ces accords. Parmi ceux-ci, la Convention sur la diversité biologique (CDB), signée à Rio en 1992 sous l'égide du Programme des Nations unies pour l'environnement, a marqué un

temps fort du processus d'institutionnalisation de la biodiversité, entérinant le passage de la diversité biologique, objet scientifique, à la biodiversité, objet politique et économique.

La Convention sur la diversité biologique

Dans la mesure où il est considéré que l'érosion de la biodiversité compromet la survie de l'espèce humaine et l'avenir de la planète, elle est devenue un problème global d'environnement qui s'accompagne d'un impératif de gestion. C'est un enjeu international, car la solution du problème passe forcément par l'identification des conflits entre différentes visions du monde et différents groupes d'intérêts, en particulier dans le cadre des relations Nord-Sud, par des négociations internationales qui doivent déterminer la mise en place d'outils économiques, juridiques et politiques susceptibles de se décliner à tous les niveaux de gouvernement : local, national, régional. La biodiversité est alors institutionnalisée et régie par des politiques publiques, des régimes internationaux, des conventions, dans des processus de négociation où se jouent des enjeux d'information, de pouvoir, de décision, d'aménagement du territoire, d'aide au développement, etc. Les controverses sur les modalités d'accès aux ressources, sur la brevetabilité des innovations génétiques, sur le droit à l'auto-détermination des populations autochtones concernent les citoyens et le fonctionnement des institutions.

Un nouvel ordre

La Convention sur la diversité biologique devait définir les termes d'un système de régulation internationale pour la protection de la biodiversité et mettre de l'ordre dans les multiples réglementations encadrant la protection de la nature. Il convenait surtout d'obtenir des compromis entre les différents acteurs :

– entre les partisans d'une biodiversité patrimoine de l'humanité et les partisans d'une biodiversité sous souveraineté des États, des populations locales, voire relevant de la propriété privée ;

- entre les tenants d'une conservation stricte de la nature pour elle-même et les tenants d'une biodiversité, à usage durable, au service de l'homme ;
- entre des pays du Nord caractérisés par leurs responsabilités passées, leurs intérêts industriels et leur sensibilité écologique et des pays du Sud riches en biodiversité et soucieux d'accéder au développement grâce à leurs ressources naturelles, aux transferts de technologie et à l'aide internationale ;
- entre les industriels des biotechnologies et les détenteurs de ressources génétiques ;
- entre une approche scientifique occidentale et des savoirs indigènes ne dissociant pas nature et culture, ou du moins ne partageant pas les mêmes références ;
- etc.

La CDB étant une initiative des pays industrialisés, sa conception ne pouvait être indépendante de la forme dominante de régulation des conflits des sociétés industrielles, c'est-à-dire de la régulation marchande, même si d'autres référents, comme la justice intergénérationnelle, s'imposaient également. Par ailleurs, la CDB se devait de postuler une uniformité des représentations et un intérêt commun de tous les pays pour la protection de la biodiversité. Cet énoncé performatif ne pouvait manquer d'être source de graves malentendus.

La CDB a logiquement été présentée comme la première convention mettant en œuvre le développement durable. Dans son article premier, avec la conservation de la biodiversité, l'utilisation durable de ses éléments et le partage juste et équitable des revenus tirés des avantages des ressources génétiques, elle associe en effet objectif environnemental, objectif économique et objectif social. Rompant radicalement avec une tradition focalisée sur le niveau spécifique, le niveau de gestion décrété est celui de l'écosystème, avec la promotion de la conservation *in situ* par les populations locales, mais la valorisation immédiate repose sur le niveau génétique. Cette association est déterminante pour la notion de biodiversité, car elle implique de lourds engagements et d'importants impacts économiques et sociaux. Elle oblige en effet à aborder les questions du développement, du commerce, de l'équité. Elle introduit ainsi des thèmes nouveaux pour la conservation : les droits de propriété intellectuelle, les droits collectifs et indigènes, les ressources génétiques.

Les compromis de la CDB

Il fallait :

- permettre l'exploitation commerciale des ressources biologiques ;
- financer la conservation ;
- assurer des retombées financières aux « populations locales ».

Article premier : objectifs

Les objectifs de la présente Convention (...) sont la conservation de la diversité biologique, l'utilisation durable de ses éléments et le partage juste et équitable des avantages découlant de l'exploitation des ressources génétiques, notamment grâce à un accès satisfaisant aux ressources génétiques et à un transfert approprié des techniques pertinentes, compte tenu de tous les droits sur ces ressources et aux techniques, et grâce à un financement adéquat.

Article 8 : conservation in situ

8j : Sous réserve des dispositions de sa législation nationale, (chaque Partie contractante...) respecte, préserve et maintient les connaissances, innovations et pratiques des communautés autochtones et locales qui incarnent des modes de vie traditionnels présentant un intérêt pour la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique...

Pour conserver la diversité biologique, mais tirer avantage des ressources génétiques, la Convention propose :

- l'abandon de la notion de patrimoine mondial de l'humanité ;
- la reconnaissance de la souveraineté des États, sans financement adéquat (art. 3) ;
- la définition de droits d'usage et d'accès, avec la généralisation des droits de propriété intellectuelle sur le vivant qui deviennent des outils de conservation de la biodiversité :
 - les droits de propriété intellectuelle (brevets) des industries du vivant (pharmacie, cosmétique) doivent être reconnus (article 16.5) ;
 - les droits des populations locales et indigènes sur leurs ressources et leurs savoirs doivent être affirmés (article 8j).

Au nom de la biodiversité, la CDB ne vise rien de moins qu'un nouvel ordre international avec une redistribution des pouvoirs (LE PRESTRE, 2002). Il s'agit en effet de :

- modifier les relations entre les hommes et la nature ;
- distribuer des droits et des responsabilités entre les pays du Nord et du Sud au sein des instances internationales, et entre les États et leurs sociétés civiles ;
- redistribuer les coûts et les bénéfices de l'usage de la biodiversité ;

– fixer les normes de nouveaux comportements et évaluer leurs impacts tant en termes écologiques qu'en termes économiques et sociaux.

Ce nouvel ordre est-il un nouvel ordre écologique, économique ou social ? Nous allons voir qu'il dessine principalement deux formes de biodiversité difficilement conciliables : une biodiversité marchande qui privilégie le niveau génétique, et une biodiversité culturelle qui tend à s'opposer à la mondialisation économique.

La biodiversité marchande

En prônant une distribution des droits et des devoirs, la CDB a fortement contribué à la diffusion dans la société de la notion de biodiversité comme objet de gestion. Cette gestion désigne une utilisation organisée de la nature, se situant entre la protection et l'exploitation. Comme le soulignent RODARY et CASTELLANET (2003), on comprend qu'il s'agit d'un concept fourre-tout marquant surtout la volonté de rationaliser l'action par un calcul des coûts et des avantages, considérant la biodiversité et ses différents éléments comme n'importe quels biens ou services économiques. La CDB a contribué à faire rentrer la question de la biodiversité dans le paradigme économique du marché. Davantage que les connaissances scientifiques sur la biodiversité, c'est un cadre de réflexion sur les modes de gestion, la recherche d'outils économiques et réglementaires, la traduction des normes internationales en applications nationales qui ont été diffusés à l'échelle mondiale. Cela au point que l'on peut juger que la CDB a eu plus d'influence dans les sphères politiques des relations internationales, sur le processus de mondialisation, sur le système d'aide au développement ou dans le domaine de la gouvernance que sur la conservation de la biodiversité. En effet, depuis 1992, l'état de la biodiversité ne semble guère s'améliorer. Nous évoquerons plus loin les échecs des outils de la conservation. Les indicateurs, pour leur part, restent au rouge : 15 millions d'hectares de forêts tropicales continuent de disparaître chaque année, pendant que l'érosion transforme 6 autres millions d'hectares en désert. Un quart des mammifères devrait avoir disparu dans trente ans, etc. (Worldwatch Institute, 2001). On peut par ailleurs trouver fort modeste l'engagement pris par les Parties signataires de la CDB au sommet de

Johannesburg de commencer à réduire le taux de diminution des espèces pour l'horizon 2010.

Mais, au-delà de ces aspects institutionnels, ce sont sans doute les progrès réalisés dans la recherche génétique qui ont eu le plus de répercussion sur la définition de la biodiversité vue par la CDB, en vulgarisant le dogme central de la biologie moléculaire : un gène = une enzyme = une fonction. Le gène a vite été présenté comme une matière première pour l'industrie des biotechnologies, capable de modifier le vivant afin de créer de nouvelles marchandises. La biodiversité, à son niveau génétique, est alors érigée en ressource économique.

La CDB a encouragé le règlement des questions d'environnement par la création de marchés et de droits de propriété préalables à la commercialisation des ressources génétiques. On peut en effet lire la CDB comme un cadre fixant les modalités d'exploitation des ressources biologiques par les industries des biotechnologies, comme une tentative d'encadrer légalement la biopiraterie (AUBERTIN et VIVIEN, 1998). Elle repose largement (voir encadré) sur la croyance dans un marché des ressources génétiques qui générerait de grands profits industriels et assurerait aux populations du Sud des retombées financières pour protéger leur biodiversité. L'idée était que les plantes inconnues des forêts tropicales pouvaient receler des gènes miracles pour l'industrie pharmaceutique et que les brevets devaient permettre aux industriels de partager les bénéfices de leurs innovations technologiques avec les populations locales détentrices des ressources génétiques. Si les pays du Sud voulaient toucher des redevances sur les découvertes issues de la prospection de leurs richesses naturelles et ne plus être ainsi victimes d'une nouvelle forme de pillage du tiers monde, il leur fallait reconnaître les brevets sur le vivant d'une part et, d'autre part, il leur fallait mettre en place un système juridique qui garantisse leurs droits sur l'accès et l'utilisation de leurs richesses naturelles. À la spoliation par la biopiraterie, la CDB opposait un partage des avantages tirés de la biodiversité grâce à la mise en place de droits de propriété intellectuelle. Des bénéfices considérables étaient attendus du développement des marchés et contrats de bioprospection. La bioprospection a ici un sens très large, elle recouvre l'exploitation, l'extraction et le criblage ou le tri de la diversité

biologique et des connaissances indigènes pour découvrir des ressources génétiques ou biochimiques ayant une valeur commerciale. On peut remarquer que lors de la signature de la Convention, ces spéculations, aussi bien scientifiques sur le pouvoir du gène que commerciales et industrielles sur l'exploitation économique prometteuse de cet « or vert », rencontraient déjà beaucoup de scepticisme et engendraient de nombreuses controverses.

Une autre controverse est d'ordre institutionnel. N'ayant pas d'organe de règlement des différends et surtout n'ayant pas été ratifiée par les États-Unis, la CDB se trouve de fait soumise hiérarchiquement aux normes d'autres accords internationaux. Ainsi, la question des droits de propriété intellectuelle dépend essentiellement des décisions prises concernant les Adpic, accords sur les droits de propriété intellectuelle liés au commerce, lors des conférences de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Les mêmes blocages peuvent s'observer avec l'application du protocole de Carthagène sur la biosécurité qui dépend de la CDB et qui est le seul accord contraignant sur les organismes vivants modifiés, donnant une portée opérationnelle au principe de précaution. Ce protocole doit également faire face aux règles de l'OMC, qui ne reconnaissent pas le principe de précaution, et aux multiples accords bilatéraux et régionaux entre États ; les États n'ayant pas adhéré au protocole, dont une fois de plus les États-Unis, étant libres de ne pas s'y conformer. Comment alors appliquer les normes du protocole sur les mouvements frontaliers d'OGM, mouvements commerciaux ou d'aide alimentaire, ou d'espèces déclarées envahissantes entre Parties et non-Parties ? Les débats sur la biodiversité trouvent alors dans la scène de la CDB une magnifique tribune pour exprimer les conflits géopolitiques Nord-Sud et les frustrations des exclus du développement économique.

La biodiversité culturelle

Ce n'est qu'en 1996, à la réunion de Buenos Aires, que les Parties à la CDB ont créé un groupe de travail *ad hoc* permanent consacré au « 8j ». Le paragraphe 8j de la CDB (voir encadré) a consacré la diversité culturelle comme indissociable de la diversité des modes d'action sur la nature. Dans la construction du problème

biodiversité, on repère ici nettement le glissement d'un souci de protection des ressources à un souci de protection des savoirs sur ces ressources. Ce glissement alimente la question des droits de propriété intellectuelle sur les ressources et les savoirs. La diversité culturelle apparaît alors comme le quatrième niveau d'expression de la biodiversité, au même titre que les gènes, les espèces et les écosystèmes.

Dans le 8j, les savoirs et les pratiques sont déclarés indissociables de l'identité d'une société. Cependant, dans le contexte de l'article 8 qui porte sur la conservation *in situ*, la tendance est grande de présenter ces outils de conservation comme des objets de conservation et de patrimoine, de figer les dynamiques locales en idéalisant les pratiques anciennes, et de réifier et normaliser ces savoirs. Cette tendance ne fait qu'attiser les revendications des populations refusant d'être décrétées objets de musée et comptant bien utiliser les ouvertures proposées par la CDB pour améliorer leurs conditions de vie. Ce sujet est devenu particulièrement conflictuel au fil des négociations, sans doute en réaction contre les solutions marchandes et du fait de l'enlisement des questions concernant le partage des avantages dans des procédures juridiques de plus en plus obscures et raffinées.

Les projets de développement durable, portés par l'aide internationale, ont également largement participé à la diffusion et à la vulgarisation du 8j. Sous le thème de la biodiversité, ils s'intéressent directement à la lutte contre la pauvreté et abordent donc des problèmes comme les réformes foncières, la reconnaissance des savoirs indigènes et la participation des populations. Fortement marquées par l'activisme de certains Amérindiens, alimentées par une vision de l'écologiste spontané et de l'autochtonie institutionnalisée par des campagnes des Nations unies, les discussions autour de l'article 8j rattachent les luttes écologiques aux luttes indigènes et proposent un dialogue interculturel sur les représentations de la nature. Elles prennent surtout la forme de revendications identitaires autour des droits de l'homme, de l'autochtonie, voire de l'autodétermination, ce qui n'est pas sans remettre en cause bien des constitutions nationales. La France, par exemple, ne reconnaît sur son territoire que des citoyens égaux devant la loi. Ces revendications identitaires, territoriales et politiques se mêlent à une volonté de partager les compétences pour une gestion mondiale

de la biodiversité, mais également à une volonté d'expression des peuples qui n'ont pas accès à la parole dans l'économie néolibérale. On soulignera le rôle des ONG dans l'orchestration et la politisation de ces débats.

Au-delà des enjeux économiques et politiques, les débats autour du 8j relèvent également du registre du sensible, la biodiversité étant intuitivement ressentie comme une valeur positive. La variété des espèces, des paysages et des sociétés renvoie le monde urbain à la nostalgie d'une nature encore intouchée, ou encore à un passé de relations idéalisées entre l'homme et la nature incarnées par le modèle paysan ou indigène (AUBERTIN et PINTON, 2003). La biodiversité devient un outil de communication, une métaphore de notre propre diversité (LARRÈRE, 1997) qui permet à chacun de faire entendre sa différence et de revendiquer une légitimité pour intervenir. Se font ainsi entendre les voix des tiers absents diversement représentés : les générations futures, les minorités, les non-humains, la planète. Ici, ce sont des visions du monde, des subjectivités, des systèmes de valeurs qui s'expriment en décalage, voire en opposition, avec le discours scientifique qui repose d'abord sur l'analyse des faits. On ne s'étonne pas alors de trouver dans les débats de la CDB des références identitaires ainsi que des dénonciations de la technoscience et de la mondialisation.

Les outils de conservation de la biodiversité remis en cause

C'est le principe même de la conservation fondée sur des bases scientifiques, sur une ingénierie écologique, ou sur des bases économiques avec les mécanismes de marché, qui est rejeté à travers la critique des outils de la conservation. Ce rejet se ressent aux deux extrêmes du gradient des modes de conservation de la biodiversité, du plus ancien et spatialement inscrit qui s'adressait initialement aux espèces, l'aire protégée, au plus récent et économiquement construit qui favorise le niveau des gènes, le marché des ressources génétiques.

Les aires protégées

Concernant les aires protégées, les controverses sont légion du fait de l'obligation de prendre en compte, d'une part, le changement climatique qui déplace la question de la conservation à celle de l'adaptation, et, d'autre part, l'impératif de développement durable qui met l'homme au centre de la réflexion¹. Ces interrogations ravivent les débats déjà anciens qui ont présidé à la création des aires protégées.

Avec le changement climatique, de nombreuses espèces vulnérables et faisant déjà l'objet de mesures de conservation risquent de disparaître (THOMAS *et al.*, 2004). Il faut être en mesure de prévoir à long terme les réactions des espèces (dispersion, établissement, reproduction) et d'envisager, comme le propose le Sommet mondial des parcs de l'UICN tenu à Durban en 2003, suivant en cela avec beaucoup de retard les recommandations des scientifiques, un système de zones complémentaires reliées par des corridors. Cela change radicalement la vision géographique des aires protégées décrétées du fait de la présence d'une espèce rare ou d'une forte diversité biologique et organisées en entités distinctes. Par ailleurs, le rapport présenté à Montréal en novembre 2003 par le Groupe spécial d'experts techniques sur la diversité biologique et les changements climatiques attribue à la diversité biologique une aptitude à atténuer les changements climatiques mondiaux et à s'y adapter (PNUE, 2003). Les aires protégées sont désormais considérées comme des infrastructures naturelles permettant de faire face aux changements climatiques.

Si les aspects biologiques ont longtemps prévalu dans les aires protégées, on reconnaît désormais l'accès légitime des populations locales aux ressources qu'elles ont souvent contribué à conserver et à gérer. Selon les cas, diverses modalités de négociation, de gestion des conflits, d'approche participative sont mises en place par des experts, qu'ils soient scientifiques, gestionnaires du secteur public ou encore membres du secteur associatif. Dans ce contexte, les outils réglementaires qui régissaient les aires protégées cèdent

¹ Ces questions sont traitées dans le programme de recherche de l'ATI « Aires protégées » soutenu par l'Institut de recherche pour le développement (IRD).

la place à de nouveaux dispositifs de concertation censés mieux prendre en compte cette nouvelle donne. Aux savoirs théoriques se fondant sur l'état des connaissances scientifiques à un moment donné et aux savoirs techniques des gestionnaires, on cherche à associer les savoirs populaires locaux, plus composites et susceptibles de participer à la réorientation des activités de gestion. On est passé de l'interdit à la participation, puis à la concertation. Par ailleurs, le développement durable vise à rentabiliser les efforts de conservation et à utiliser l'évaluation économique dans les prises de décision sous contrainte budgétaire. Un bon rapport coûts-avantages et la possibilité de dégager des revenus pour dédommager les populations renonçant à leurs activités afin d'assurer la conservation sont largement pris en compte dans les projets de création d'aires protégées. La question de savoir s'il faut acheter des droits de développement aux populations locales pour assurer la conservation est hautement conflictuelle. À ce jour, les principaux défis restent la définition de la fonction, de la taille et de l'organisation des espaces à protéger et la contractualisation de la mise en œuvre du droit environnemental, le suivi et l'évaluation des politiques d'aires protégées.

Alors même que la base scientifique de la conservation reste marquée par des incertitudes sur les nombreux aspects du fonctionnement des milieux naturels (implications du choix des objets à conserver, modes de gestion à mettre en place, évaluations des impacts), la gestion de la biodiversité implique la décision immédiate et la prise en compte d'enjeux politiques, économiques et juridiques : biotechnologies, marchés et échanges de matériel végétal et animal, écotourisme, puits de carbone, etc. Comment concevoir des aires protégées et juger de leur efficacité dans un contexte où la conservation doit être aussi au service du développement économique et social ? Quelle est alors l'acception de la biodiversité en jeu ici ?

Le marché des ressources génétiques

Le marché des ressources génétiques a été présenté comme un outil de défense de la biodiversité (voir encadré). Le référentiel économique utilisé dans la CDB postulait qu'un marché décentralisé

de contrats bilatéraux de bioprospection entre demandeurs de ressources génétiques (les industriels) et offreurs (les « communautés ») était à même de valoriser la biodiversité et donc d'inciter à sa protection. Ce marché n'a pas répondu aux espérances qu'avait fait naître la CDB. Comme nous l'avons vu plus haut, sans doute celle-ci ne prétendait pas s'appuyer sur une définition scientifique de la fonction du gène, mais bien sur une spéculation commerciale concernant le secteur des biotechnologies alors en forte expansion. La révolution industrielle ouverte par les techniques de manipulation et de maîtrise du vivant permettait alors d'entretenir toutes les utopies.

Alors que l'on achève le décryptage du génome humain (2001), la définition du gène est de plus en plus incertaine, voire trompeuse. Si l'on peut déterminer quel gène code une protéine, on ne sait pas expliquer le développement d'un organisme à partir de l'identification des protéines. Pire, les chimistes notent qu'il n'y a aucune raison de considérer que les molécules d'ADN sont vivantes, ce qui est un coup dur porté à l'image du gène « secret de la vie ». La biologie ne serait plus une science de la vie, mais une science des systèmes physico-chimiques. Aujourd'hui, la notion de programme génétique est tellement mise à mal qu'on peut se demander si le programme n'est pas plutôt dans la machine de la cellule, l'ADN ne fournissant que les données à ce programme. On s'oriente aujourd'hui vers des explications où les gènes, l'organisme et l'environnement sont en interactions constantes et où l'aléatoire joue un grand rôle (LEWONTIN, 2003). Après l'ère du « tout génétique », nous sommes sans doute au début de l'ère de la protéomique, qui s'interroge sur le rôle joué par les assemblages des protéines dans l'organisme.

Certains estiment donc que le concept de gène, si mobilisateur pour la construction de la génétique moderne, a aujourd'hui fait son temps et doit être abandonné pour permettre à la science de progresser (FOX KELLER, 2003). En effet, qu'il soit toujours affirmé que les gènes déterminent les organismes est une conséquence de la facilité qu'il y a à induire expérimentalement sur les plantes des modifications génétiques majeures dont les effets sont aisément observables en situation expérimentale, comme pour la fabrication d'OGM. Seuls sont alors pris en compte les phénomènes qui se

prêtent à cette méthode expérimentale et qui répondent aux attentes de l'industrie. En conséquence, la biologie moléculaire tend à éclipser toutes les autres composantes de la biologie. On notera que ce choix de privilégier le niveau génétique a conduit à la quasi-disparition des biologistes systématiciens se consacrant à l'identification et à l'inventaire des espèces, botanistes ou entomologistes par exemple (IFB, 2004). Le niveau spécifique de la biodiversité est de moins en moins étudié, faute de formation et de recrutement de spécialistes.

La figure déterministe du gène et la métaphore du programme génétique ont été déterminantes pour sa diffusion dans le grand public. Il s'en est suivi beaucoup d'incompréhensions, voire d'entreprises de désinformation de la société. On peut rappeler les publicités faites à la recherche d'identification des gènes de l'intelligence ou de l'homosexualité. La mythification du gène, nous l'avons vu, a également biaisé l'approche de la conservation de la biodiversité. La CDB, en appelant de ses vœux la création d'un marché des ressources génétiques, admet le brevetage du vivant. Aujourd'hui, une plante transgénique peut être brevetée alors que seul un millionième de ses gènes a été modifié. Incidemment, on peut noter que la création d'organismes vivants génétiquement modifiés jette le trouble sur les acceptions de la biodiversité : l'homme est certes créateur de biodiversité, mais en dénonçant les OGM certains dénoncent une manipulation dangereuse de la vie.

Fondé sur une représentation erronée du pouvoir du gène, qu'en est-il donc du marché des ressources génétiques² ? Les récents développements industriels ne militent plus directement pour la conservation de la biodiversité. Sans doute beaucoup de plantes sont-elles maintenant répertoriées et disponibles dans des banques de gènes, leurs principes actifs synthétisés et les molécules offertes par l'industrie chimique infinies. Alors que les substances naturelles, par l'originalité de leur structure chimique, étaient jusqu'à présent à l'origine de la plupart des nouveaux médicaments, certains

² Nous présentons ici quelques orientations et premiers résultats issus du groupe de recherche « Quels marchés pour les ressources génétiques ? » soutenu par l'Institut français de la biodiversité (IFB).

estiment que les progrès de la biologie moléculaire couplée à la chimie combinatoire rendent inutile la recherche de nouvelles molécules par la bioprospection. Les pharmacologues s'interrogent sur la différence quantitative entre diversité fonctionnelle et diversité biologique, faisant remarquer que l'on n'a pas besoin des millions de molécules de la diversité biologique pour atteindre les 600 cibles thérapeutiques identifiées (TULP et BOHLIN, 2002). Autrement dit, il n'y aurait aucune raison que la molécule recherchée pour soigner une maladie précise n'existe qu'en un seul exemplaire au fond d'une forêt tropicale. Les conditions de la valorisation économique, dont la brevetabilité, tendent désormais à porter sur la protection de banques de données informatisées et non plus uniquement sur le support physique de l'information, plante ou molécule. Cette biodiversité a plus à voir avec l'économie de la connaissance qu'avec la botanique systématique.

Les plantes, les molécules et les droits d'accès offerts par les pays du Sud ne sont alors guère susceptibles de provoquer l'intérêt démesuré des laboratoires pharmaceutiques. Pour la pharmacie, où les investissements sont très importants, les innovations protégées par brevet et où le produit est promis à une longue carrière, la stratégie des groupes repose sur la sécurité de leur approvisionnement. C'est-à-dire que les plantes protégées, rares ou menacées, que l'on ne peut mettre en culture ou synthétiser seront écartées de la prospection. Seuls les domaines de la cosmétique et des compléments alimentaires, pour des questions d'image et parce que les investissements en recherche et développement ne sont pas trop importants, restent demandeurs de produits naturels. Ils recherchent aussi bien des plantes sauvages que des plantes cultivées et protègent souvent leurs produits non par des brevets, mais par des noms de marques ou plus simplement par le secret de fabrication.

Dans ce contexte, les subtilités juridiques sur lesquelles travaillent les pays du Sud pour protéger l'accès à leurs ressources peuvent apparaître vaines. Les industriels redoutent par-dessus tout le risque juridique, premier frein à l'établissement d'accords de transfert de matériel végétal. Tous les pays n'ont pas mis en place un système de protection, le cadre juridique reste très confus et marqué par des surenchères d'ordre politique. Des investissements lourds sont incompatibles avec des batailles juridiques compliquées

qui peuvent remettre en cause unilatéralement et à tout moment les termes des contrats. Il est significatif que les pays aux législations les plus avancées sur l'accès aux ressources génétiques, comme la Bolivie, qui a transposé la norme communautaire de la Communauté andine des nations dans sa juridiction nationale, et le Brésil, qui a décrété un moratoire, n'enregistrent plus de demandes de contrats de bioprospection.

On peut également s'interroger sur ce qu'est une « ressource génétique » pour les populations locales. En effet, celles-ci ne gèrent pas de ressources génétiques à proprement parler, mais mettent en jeu des relations sociales, des savoirs, des savoir-faire en interaction avec des ressources biologiques. Quelle reconnaissance culturelle des savoirs traditionnels peut permettre la bioprospection, quand seule est mise en avant leur valeur commerciale et non leurs significations culturelles, religieuses et sociales ?

Le marché des ressources génétiques peut apparaître comme un cas d'école. Là où des chercheurs relayés par des ONG pensaient, grâce à une définition scientifique de la plus petite unité du vivant, assurer biologiquement et financièrement la conservation de l'ensemble de la biodiversité, on se rend compte que le premier résultat probant est d'avoir banalisé le recours à la marchandisation et au brevetage du vivant au profit d'intérêts industriels et commerciaux. Dans le domaine de la génétique, les partenariats multiples entre recherche publique et privée, entre recherche fondamentale et industrie, tendent à effacer la frontière entre pratiques scientifiques et stratégies industrielles, entre technoscience et protection juridique. L'autre résultat serait, du fait de la difficulté des pays à mettre en place un système de protection adapté sur leurs ressources, d'avoir conduit à la multiplication des procès en biopiraterie et d'avoir généralisé la suspicion sur les coopérations scientifiques portant sur la connaissance et la valorisation des ressources biologiques.

Si l'on suit l'évolution des sommets des Nations unies consacrés à l'environnement, Stockholm (1972), Rio (1992), Johannesburg (2002), on s'aperçoit que le souci de conservation de la nature s'est peu à peu effacé au profit du développement, puis du développement durable. Ainsi, depuis le sommet mondial de Johannesburg,

le développement durable doit passer par la libéralisation des échanges et la privatisation des ressources, alors que la gestion de la biodiversité doit, quant à elle, contribuer à l'atténuation de la pauvreté dans les pays du Sud. Le développement, confondu avec la croissance économique, mesuré en points de PIB et soutenu par le recours toujours accru à l'échange marchand et au désengagement de l'État, a marqué ce sommet. Les pays du Sud ne veulent pas que les mesures prises en faveur de l'environnement soient un frein à leur développement. Ils sont les principaux détenteurs des ressources naturelles et ont besoin de disposer de l'énergie bon marché qui ne peut être fournie à court terme que par des combustibles fossiles. La plupart des pays du Sud, dans leurs revendications de rattrapage de croissance, réclament l'accès au marché en dénonçant les subventions offertes par les pays du Nord à leurs agricultures et en demandant la reconnaissance de droits de propriété intellectuelle sur leurs savoirs et leurs ressources. Devant le refus des uns et des autres de toute contrainte environnementale à l'expansion des marchés, la référence à l'environnement et plus encore à la protection de la biodiversité s'est estompée. Il n'est plus question d'inventer de nouveaux modes de co-évolution des systèmes sociaux et écologiques au nom de la solidarité planétaire, comme cela était encore le cas à Rio, mais de célébrer la croissance économique infinie, portée par les firmes dans des accords de partenariat public-privé décentralisés, laissant la part belle aux ONG.

Conclusion : les nouveaux habits de la biodiversité

De quelle biodiversité parle-t-on aujourd'hui ? Des ressources et des milieux, on est passé à la biodiversité naturelle ou sauvage, puis à la biodiversité anthropisée ou cultivée, enfin au vivant modifié voire créé par la technoscience. Les questions concernant la biodiversité se sont très rapidement déplacées de la perte d'espèces charismatiques et remarquables à la perte d'espèces ordinaires ; de la perte de diversité agricole et de la thématique de l'épuisement

des ressources naturelles aux questions de maîtrise et d'appropriation : manipulation et intégrité du vivant, marchandisation et brevetabilité du vivant, protection juridique des banques de gènes et des savoirs locaux, etc. Ces déplacements n'ont pas pour autant balayé les premières préoccupations qui restent présentes et non résolues. Évoquer la biodiversité, c'est donc à la fois, et souvent conflictuellement, avancer des positions scientifiques, citoyennes et éthiques, en affirmant, selon la sensibilité de chacun, une discontinuité plus ou moins importante entre les objets naturels et les êtres sociaux.

S'il est délicat de définir la notion de biodiversité, tant celle-ci relève de points de vue différents et témoigne d'incertitudes et de controverses à tous les niveaux, il reste tout à fait possible de repérer quels sont les éléments qui sont mobilisés dans les débats citoyens, les politiques publiques ou les régimes internationaux. Certaines questions semblent se stabiliser, comme celles que cherche à traiter la CDB, mais ces accords ne sont pas transposables à d'autres dossiers ou à d'autres échelles, comme la mise en culture des OGM en Europe ou le choix des sites du réseau Natura 2000.

La notion de biodiversité est révélatrice des recompositions des rapports que nos sociétés entretiennent avec le vivant, entre nostalgie d'une communion idéalisée avec la nature et peur, ou confiance, dans le pouvoir de la recherche à modifier et créer des organismes vivants. Cette notion permet de renouveler les catégories traditionnelles de compréhension du vivant. On comprend alors que, avec toutes ses dimensions scientifiques, politiques, économiques, éthiques, la notion de biodiversité serve aujourd'hui d'outil de gouvernement. Elle met en contact des acteurs de plus en plus variés, permet de ré-interroger les activités humaines dans et sur la nature, participe à l'émergence de nouvelles formes de pouvoir, à la redéfinition des territoires et des identités... Comme lorsque l'on aborde les ONG, il importe de ne pas considérer la biodiversité comme une donnée, mais de l'aborder par les acteurs qui lui donnent sens avec leurs représentations du monde et leurs conflits d'intérêts, afin de comprendre les processus de prise de décision et les configurations de pouvoir.

Références bibliographiques

AUBERTIN C., PINTON F., 2003 – *Les paysans : figure emblématique du développement durable ?* Communication aux Quinzièmes journées scientifiques de la société d'écologie humaine : « Du Nord au Sud : le recours à l'environnement, le retour des paysans ? » Centre St-Charles, Marseille, France, 11-12 décembre 2003 (à paraître).

AUBERTIN C., VIVIEN F.-D., 1998 – *Les enjeux de la biodiversité*. Paris, Économica (coll. Poche Environnement).

BARBAULT R., 2004 – Le recul des espèces. In « Panorama 2004 du développement durable, L'environnement harcelé », *Passages*, n° 140/141, décembre 2004 : 149-164.

BOISVER V., VIVIEN F.-D. (à paraître) – The convention on biological diversity : a conventionalist approach. *Ecological economics*.

CHEVASSUS-AU-LOUIS, 2002 – « Éléments de cahier des charges pour une stratégie nationale sur la biodiversité ». *Actes des Journées de l'Institut français de la biodiversité*, Tours, 18-20 décembre 2002, IFB : 35-39.

COSTANZA R. et al., 1997 – The value of the world's ecosystem services and natural capital. *Nature*, 387 : 253-260.

FOX KELLER E., 2003 – *Le siècle du gène*. Paris, Gallimard.

GODARD O., 1993 – « Stratégies industrielles et conventions d'environnement : de l'univers stabilisé aux univers controversés ». In : *Environnement, économie*, Paris, Insee Méthodes, 39-40 : 145-174.

Institut français de la biodiversité, 2004 – *Stratégie nationale de recherche sur la biodiversité au service du développement durable*. Paris, Institut français de la biodiversité.

LARRÈRE R., 1997 – « Biodiversités ». In Larrère C. et Larrère R., éd. : *La crise environnementale*, Paris, Inra Éd. : 145-159.

LE PRESTRE Ph., 2002 – « The Long Road to a New Order ». In Le Prestre Ph., ed. : *Governing Global Biodiversity*, Ashgate, Aldershot : 311-327.

LEWONTIN R., 2003 – *La triple hélice*. Paris, Éditions du Seuil, coll. Science ouverte.

MICHON G., éd., 2003 – Forêts détruites ou reconstruites ? *Bois et forêts des tropiques*, 278 (4).

MICOU D. A., 2002 – *Comment, en sociologue, tenter de rendre compte de l'émergence du thème de la biodiversité ?* École thématique du CNRS : Biodiversité : quelles interactions entre sciences de la vie et sciences de l'homme et de la société ? Porquerolles, 7-11 octobre 2002.

PINTON, F., 2001 – Conservation of Biodiversity as a European directive : the challenge for France. *Sociologia Ruralis*, European Society for Rural Sociology, 41 (3) : 329-342.

PNUE, 2003 – *Changements climatiques. Examen des liens entre la diversité biologique et les changements climatiques et avis pour la prise en considération de la diversité biologique dans la mise en œuvre de la Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques et de son Protocole de Kyoto*. SBSTTA, neuvième réunion, Montréal, 10-14 novembre 2003, UNEP/CBD/SBSTTA/9/11.

RODARY E., CASTELLANET Ch., 2003 – « Les trois temps de la conservation ». In : Rodary E., Castellanet Ch., Rossi G., dir. : *Conservation de la nature et développement. L'intégration impossible ?* Paris, GRET-Karthala : 5-44.

SOLBRIG O. T., 1991 – *Biodiversity : scientific issues and collaborative research proposals*. Paris, Unesco, MAB Digest 9.

THOMAS Ch. *et al.*, 2004 – Extinction risk from climate change. *Nature*, 427 : 145-148.

TULP M., BOHLIN L., 2002 – Functional versus chemical biodiversity : is biodiversity important for drug discovery ? *Trends in Pharmacological Sciences*, 23 (5), May 2002 : 225-231.

Worldwatch Institute, 2001 – *State of the World*. New York, Ed. Norton.

Les ONG dans le champ de la biodiversité : une perspective économique

Valérie BOISVERT

économiste

Franck-Dominique VIVIEN

économiste

Les ONG, et *a fortiori* celles dont l'action se situe dans le domaine de la biodiversité, sont peu étudiées en tant que telles par les économistes. En dehors de quelques analyses portant sur les mouvements de contestation de la mondialisation¹, leur prise en compte relève principalement de la nouvelle économie des institutions. Cette dernière se caractérise à la fois par une certaine allégeance à l'égard des modèles et représentations dominants en économie, dont la dimension idéale et normative n'est pas vraiment remise en question, et par un souci de pragmatisme dans l'appréhension des phénomènes économiques concrets. Une telle posture n'est pas sans susciter d'ambiguïtés et peut paraître déconcertante. Tout d'abord, les économistes qui s'attellent à la question de la biodiversité cherchent à en faire un bien économique comme un autre, voué à l'intégration dans un marché concurrentiel, efficace et équitable (SEDJO, 1992 a, 1992 b ; CHICHILNISKY, 1993).

¹ Voir, par exemple, le numéro spécial de *L'économie politique* (n° 13, 2002) consacré au « pouvoir des ONG » et le volume de *La Revue du MAUSS* consacré au thème « Quelle autre mondialisation? », n° 20, 2002.

Cependant, ils sont contraints de constater qu'elle se prête mal à cette transformation et qu'un tel mode de régulation relève de l'utopie. Ils mobilisent alors une série de concepts *ad hoc* pour rendre compte de la spécificité de la biodiversité en tant que bien économique et du type de gestion et d'institutions qu'elle appelle. Cette caractérisation ne débouche pas sur la définition d'une alternative en matière de politique environnementale ; elle conduit plutôt à préconiser de « mimer » le marché là où il fait défaut, de s'approcher autant que faire se peut du modèle idéal décrit par la théorie standard, d'en respecter les formes et les orientations. Elle cherche davantage à justifier les compromissions consenties par rapport à cette référence théorique qu'à s'en départir.

Les catégories et recommandations de l'économie standard sont donc projetées aussi bien sur la diversité biologique – donnant ainsi naissance à l'économie de la biodiversité (RANDALL, 1988 ; PEARCE et MORAN, 1994 ; SWANSON, 1994) –, que sur les ONG. La biodiversité est présentée comme un objet économique un peu particulier qui, au départ, n'a pas de prix et pour lequel les droits de propriété ne sont pas clairement définis, ce qui compromet l'instauration d'un système de taxation ou de négociations marchandes efficaces. C'est la nécessité de prendre en charge sa protection, combinée avec l'incapacité de l'État et du marché à en assurer la gestion efficace, qui expliquent l'émergence de nouvelles organisations, les ONG. La présence de ces dernières est ainsi appréhendée par la nouvelle économie des institutions à la fois comme un symptôme de la défaillance du marché et une tentative de remédier à ses dysfonctionnements. Il importe alors uniquement de justifier pourquoi des ONG, entre autres acteurs ou institutions possibles, se sont imposées pour remplir les nouvelles fonctions dont le besoin se faisait ressentir.

La biodiversité : un bien économique comme un autre ?

Dans le domaine de la théorie économique standard, il en va de la biodiversité comme de l'environnement en général : on assiste à une transposition des présupposés analytiques, des questionnements,

des façons d'y répondre, bref de l'ensemble du paradigme de l'économie de l'environnement vers la biodiversité (REVÉRET et WEBSTER, 1997). Cette dernière ne présente ainsi pas de spécificité analytique pour l'économiste standard. La biodiversité – considérée en particulier à son niveau génétique², qui permet de l'assimiler à un stock de connaissances ou à un flux d'informations – apparaît comme une catégorie particulière de « bien public », un « bien public global » est-il même précisé parfois³ (SEDJO, 1992 a). Un « bien public » présente certaines caractéristiques qui en compromettent la régulation efficace par le marché. Tout d'abord, il n'est pas « exclusif », c'est-à-dire qu'il est impossible d'empêcher son utilisation par des tiers. Il est, de plus, « non rival », c'est-à-dire que son utilisation par les uns n'en limite pas la disponibilité et n'en compromet donc pas l'utilisation par d'autres. Les firmes privées n'ont pas intérêt à produire de « biens publics », dont elles ne pourraient tirer un profit exclusif. Elles ne seraient en effet pas en mesure d'imposer un paiement en échange de leur utilisation. Les gouvernements doivent prendre en charge ceux dont la disponibilité est essentielle pour l'intérêt général. Il s'agit même là du seul rôle économique imputé aux États dans une perspective libérale. Néanmoins, les gouvernements eux-mêmes peuvent être réticents à consacrer des ressources publiques à la fourniture de biens et services dont les bénéfices dépasseraient leurs frontières – c'est le cas pour un « bien public global » – ; leurs ressources seront consacrées en priorité aux intérêts nationaux. L'émergence des problèmes globaux d'environnement comme le changement climatique ou l'érosion de la biodiversité renouvelle ainsi la question traditionnelle des « biens publics » en la posant à une autre échelle. Le mécanisme coercitif supranational qui pourrait se substituer aux États au niveau mondial fait défaut. D'où l'apparition d'« externalités », c'est-à-dire de comportements opportunistes de certains acteurs qui ne se soldent par aucune contrepartie monétaire et conduisent à une érosion de la biodiversité.

² SEDJO (1992 b) écrit ainsi : « Les génotypes (l'information contenue dans la composition génétique de des espèces animales et végétales), cependant, présentent une caractéristique de non-rivalité (...) Les génotypes répondent ainsi à la définition d'un bien public. »

³ Voir KAUL, GRUNBERG et STERN (1999). Pour une analyse de science politique de cette notion, voir COMPAGNON (2002).

Les concepts d'« externalité » et de « bien public », qui sont à la base de l'économie de la biodiversité comme de l'économie de l'environnement standard, représentent des cas d'« inefficience des allocations marchandes » (CHICHILNISKY, 1993). La question qui se pose à l'économie standard est comment rétablir les mécanismes de la régulation marchande là où ils sont empêchés ; l'optimalité du « marché » étant supposée, les auteurs ne se donnant généralement pas la peine de dire ce qu'ils entendent par « marché » ni d'où ils tirent les propriétés normatives qui y sont attachées. Deux voies doivent être empruntées pour ce faire : l'attribution d'un prix et la définition de droits de propriété.

La mise à prix de la biodiversité

Le premier point de vue défendu par l'économie standard veut que la légitimité de la protection de la diversité biologique passe avant tout par une évaluation économique des bénéfices qu'elle procure à l'humanité. En d'autres termes, c'est parce que la biodiversité n'est pas appréhendée à sa juste valeur qu'elle n'est pas gérée convenablement. Plus précisément, c'est la traduction de cette valeur de la biodiversité par des prix qui pose problème. Pour les économistes, en effet, ce qui n'a pas de prix apparaît sans valeur. D'où l'impossibilité de faire jouer la rationalité économique des acteurs en matière de biodiversité, laquelle s'appuie habituellement sur ces indicateurs de rareté et informations stratégiques que sont les prix. L'analyse coûts-avantages permet aussi l'évaluation des politiques publiques et de leur impact sur la biodiversité. Si l'on veut que la biodiversité soit protégée ou, du moins, prise en compte dans les calculs économiques des agents publics et privés, il faut lui attribuer des prix. Divers concepts et méthodes sont développés alors par les économistes pour donner une valeur économique à la biodiversité (REVÉRET et WEBSTER, 1997 ; BOISVERT et VIVIEN, 1998). Bien évidemment, ces recommandations sont entendues en dehors de la sphère académique, via des institutions servant de relais. L'OCDE est une des principales courroies de transmission des analyses économiques dominantes : « Actuellement, peut-on lire dans le rapport de l'OCDE (1996), on manque cruellement de données concernant la valeur de la diversité biologique ou les avantages de sa préservation. Il est largement admis

que le fait de ne pas évaluer l'environnement et ses ressources est l'une des causes sous-jacentes fondamentales de la perte de diversité biologique sur l'ensemble de la planète. »

Pour persuader les décideurs de l'importance de l'érosion de la biodiversité, les naturalistes ont été conduits à parler des pertes économiques qui y sont liées. Après la publication de *The Sinking Ark* en 1979 dans lequel il avançait divers arguments en faveur de la protection de la diversité biologique, Norman Myers a avoué sa surprise à être systématiquement interrogé par ses interlocuteurs sur les bénéfices économiques que l'on pouvait tirer de la diversité biologique. Cela l'a amené à consacrer un ouvrage entier à décrire la richesse, au sens de la contribution au bien-être matériel de l'humanité, qu'apportait la diversité biologique (MYERS, 1983). Même son de cloche chez Edward WILSON (1992), pour qui « la biodiversité est l'une des plus grandes richesses de la planète, et pourtant la moins reconnue comme telle ». On peut d'ailleurs noter, lors de la tenue du National Forum on BioDiversity (WILSON et PETER, 1988), un des premiers colloques internationaux consacrés à cette question, la présence, à côté de spécialistes des sciences du vivant, de philosophes et d'économistes qui s'interrogent sur le sens à donner à la recherche d'une valeur pour la biodiversité. Dans l'interview qu'il a donné au rédacteur en chef de *La Recherche* pour un numéro spécial consacré à la biodiversité, à la question : « Si vous aviez la charge d'organiser la lutte contre la perte de la biodiversité à l'échelle mondiale, quelles seraient les priorités de votre action ? », Edward WILSON (2000) a répondu : « Il faut créer une alliance entre les économistes et les spécialistes de la conservation. »

De fait, depuis quelques années, les acteurs de la protection de la nature – surtout dans le monde anglo-saxon – ont compris quels avantages ils pouvaient tirer des évaluations économiques. Ainsi, au terme d'une présentation de l'évolution des débats et des institutions qui ont accompagné, pendant les années 1970, les projets d'aménagement des rivières dans le centre de l'Angleterre, Claude HENRY (1984) concluait : « Enfin, et ce n'est pas le moins intéressant, les grandes sociétés britanniques de protection de la nature ont découvert qu'une discussion économique sérieusement menée, où les compétences et les capacités d'expression des diverses

parties sont peu à peu équilibrées, ne va pas nécessairement à l'encontre des intérêts qu'elles défendent ; elles ont en somme découvert que le langage des modèles microéconomiques peut être un bon langage de contestation publique, en même temps qu'un instrument d'organisation des rapports entre divers acteurs publics, instrument sur lequel il peut y avoir intérêt à peser. » Preuve que la microéconomie est considérée comme un langage de négociations, certains concepts de l'économie de l'environnement, comme, par exemple, la valeur d'existence, viennent d'études financées par des associations de protection de l'environnement pour la défense de certains espaces menacés ; les économistes ayant dû démontrer que l'utilisation de l'évaluation économique pouvait permettre de sauvegarder l'environnement de manière plus efficace que le recours à des procédures juridiques. En substance, David McDOWELL (1995), alors directeur de l'UICN, ne dit pas autre chose : « Nous autres, spécialistes de la conservation, devons apprendre l'économie » (c'est lui qui souligne), précisant un peu plus loin : « Si nous voulons vraiment sauver la planète, nous devons commencer par comprendre les dimensions économiques de notre mission. C'est la raison pour laquelle l'UICN se lance dans une nouvelle initiative qui vise à utiliser l'économie comme un instrument. » On notera qu'un certain nombre d'ouvrages de référence en matière d'économie de la biodiversité, dans lesquels les questions d'évaluation occupent une place très importante, ont été coédités par l'UICN (PEARCE et MORAN, 1994).

Des droits de propriété pour la biodiversité

Une seconde voie prônée par l'économie standard pour aboutir à l'« internalisation des externalités » consiste à définir des droits de propriété en ce qui concerne la diversité biologique. En arrière-plan de cette analyse, même si elle n'est pas toujours nommée, figure *The Tragedy of the Commons* de Garrett HARDIN (1968), une fable qui campe un groupe d'éleveurs faisant paître ses moutons sur un espace commun. En l'absence de règles de propriété, la logique du « premier arrivé, premier servi » l'emporte et l'intérêt individuel de chacun des éleveurs entre en conflit avec l'intérêt collectif de conservation du pâturage. On retrouve la même analyse

chez Roger SEDJO (1992 b) quand il écrit que c'est l'absence de droits de propriété privés ou nationaux qui empêche que les efforts de protection des ressources génétiques aboutissent. Comme chez Hardin, la notion de « *common property* » est assimilée au libre accès et la propriété privée, seule structure de droits « non atténuée », se voit conférer toutes les vertus régulatrices. Or, on sait que les deux premières configurations ne sont pas équivalentes (BERKES *et al.*, 1989 ; WEBER et REVÉRET, 1994) – une propriété en commun est régulée par des règles d'accès et d'usage très précises – et que la privatisation des ressources est loin d'être garante de leur gestion raisonnable. La solution préconisée pour répondre à ces « défaillances de marché » s'inspire néanmoins de l'application du « théorème de Coase », du nom de l'économiste qui a laissé entendre qu'en l'absence de coûts de transaction, la spécification de droits de propriété sur les ressources devait permettre aux agents de négocier directement entre eux et de parvenir à une gestion optimale de ces ressources (COASE, 1960). On retrouve aussi en toile de fond de ce type d'analyse l'évolutionnisme libéral attaché à l'École des droits de propriété qui veut que les changements institutionnels dont accouche l'histoire aillent dans le sens d'une mise en valeur plus efficace des ressources (NORTH, 1984). Concrètement, le progrès technique que constitue le génie génétique permet la transformation des gènes en ressources, leur conférant une valeur économique en tant qu'inputs industriels, ce qui justifie un redéploiement des droits de propriété afférents afin de permettre le développement, sinon d'un marché, du moins d'arrangements contractuels qui s'en approchent (HEAL, 1995). Les évolutions législatives renforcent les évolutions techniques pour abaisser les coûts de transaction et permettent une appropriation privative du vivant. Dès lors, l'exploration du potentiel industriel et commercial des ressources génétiques, qualifiée de bioprospection, peut se développer. Elle concilierait tous les attributs susceptibles de concourir à une exploitation durable de la biodiversité. Assurant le financement de la conservation dans le cadre de partenariats public-privé, elle permettrait aux industriels du Nord un accès facilité à la diversité génétique convoitée des pays du Sud, tout en favorisant la rétribution des populations locales et l'accession de ces dernières à des droits politiques et économiques. Elle encouragerait en outre le transfert de technologie, et offrirait

de nouvelles voies de spécialisation et des sources d'avantages comparatifs à des pays peu favorisés par le commerce international. Augmentant la valeur d'option d'espaces menacés par d'autres activités plus destructrices, elle constituerait en outre une forte incitation à la conservation de ces habitats. Le contrat signé entre Merck et INBio en 1991 est généralement évoqué par les économistes pour appuyer cet argumentaire néo-institutionnaliste. Il convient de donner plus d'ampleur à ce mouvement, voire de l'étendre, pour tisser des relations avec les marchés boursiers. Dans une certaine mesure, c'est bien dans ce sens que sont allés les rédacteurs de la Convention sur la diversité biologique signée à Rio en 1992, puisque l'une des particularités de ce texte est de vouloir faire des droits de propriété des instruments de valorisation et de protection de la biodiversité. En définissant les droits des acteurs et groupes d'intérêts en présence (voir encadré 1), la Convention de Rio entendait ouvrir la voie à une politique contractuelle d'accès à la diversité biologique. On espérait qu'allaient se développer des activités lucratives de bioprospection, qui s'organiseraient sur une base bilatérale, en mettant directement en présence les acteurs et institutions concernés, pour le bénéfice de tous et une valorisation efficace des ressources génétiques.

Encore faut-il s'attacher à réduire les « coûts de transaction » que l'on rencontre dans ce type d'échange. À la suite des travaux de Ronald COASE (1960), on désigne par là l'ensemble des coûts liés à la négociation, à la rédaction et au contrôle du respect d'un accord commercial. Les « coûts de transaction » sont importants dans le cas du « bien public global » que constitue la biodiversité. En effet, les droits de propriété qui portent sur celle-ci ne sont pas bien définis et sont coûteux à mettre en œuvre, compte tenu de la tendance naturelle des États à privilégier l'intérêt national. Les éventuels protagonistes d'échanges de ressources biologiques présentent, de plus, des asymétries considérables : ils disposent d'informations, d'un pouvoir de négociation, d'une expertise juridique et technique très inégaux. Enfin, l'objet même des transactions et *a fortiori* sa valeur sont mal connus. Si les financeurs des projets de conservation se trouvent au Nord tandis que leurs opérateurs sont au Sud, si les demandeurs de ressources génétiques sont des multinationales tandis que leurs détenteurs sont des communautés indigènes, il paraît malaisé de mettre en œuvre

Encadré 1.

Les droits reconnus par la Convention sur la diversité biologique

Trois types de droits sont reconnus par la Convention sur la diversité biologique (CDB) :

a) *La souveraineté nationale sur les ressources biologiques* (art. 3)

Le statut de « patrimoine commun de l'humanité », que certains acteurs avaient cherché à attribuer à la biodiversité avant la signature de la CDB, a disparu. Compte tenu des difficultés à surveiller leurs territoires, les pays du Sud étaient particulièrement inquiets vis-à-vis de ce type de qualification juridique qui revenait de fait à donner à la biodiversité un statut de ressources en « libre accès ». Le préambule de la CDB reconnaît simplement que la diversité biologique est devenue une « préoccupation commune de l'humanité », ce qui n'a pas de portée juridique particulière. Par contre, la CDB rend les ressources biologiques à la souveraineté des États. Si, d'un côté, l'accord d'un État est désormais nécessaire pour accéder aux ressources biologiques présentes sur son territoire (via la notion de « consentement préalable donné en connaissance de cause ») et les échanger, d'un autre côté, celui-ci ne peut pas en refuser systématiquement l'accès et doit au contraire le faciliter.

b) *Les droits de propriété intellectuelle* (art. 16)

Il existe divers types de droits de propriété intellectuelle parmi lesquels le brevet occupe une place particulière. Celui-ci est un monopole temporaire attribué à un inventeur si son invention présente certaines caractéristiques de nouveauté, applicabilité industrielle et répliquabilité. Longtemps, le problème de l'application du droit des brevets au vivant ne s'est pas posé, puisque la vie relevait du domaine des découvertes non brevetables. L'avènement du génie génétique est venu bouleverser ce statut. L'évolution la plus marquante de ce point de vue est intervenue avec l'affaire *Diamond vs Chakrabarty*, du nom du microbiologiste employé par la firme *General Electric* qui déposa une demande de brevet en 1972 pour une bactérie ayant la capacité de dégrader le pétrole. Après que l'Office américain des brevets eut refusé d'accéder à cette demande, l'affaire fut portée devant la Cour suprême des États-Unis. Au terme d'un arrêt rendu le 16 juin 1980, induisant une nouvelle conception du vivant le quel, quand il est modifié génétiquement, peut être assimilé à une « manufacture », selon le terme utilisé par la justice américaine, la demande de brevet fut acceptée. La voie à la brevetabilité du vivant était ouverte et elle n'a cessé depuis de s'élargir, aux États-Unis comme en Europe. Le brevet n'est certes pas le seul moyen donné aux entreprises de protéger leurs inventions, mais les économistes de l'innovation notent que, contrairement à ce qui se passe dans beaucoup d'autres secteurs, les industries pharmaceutique et chimique considèrent le brevet comme un moyen efficace de protection de l'innovation. Ce sont des secteurs très concentrés où la concurrence que se livrent les grands groupes industriels (Monsanto, Novartis, Bayer, etc.) se fait davantage par l'innovation que par les prix. D'où l'importance des dispositions figurant dans la CDB en la matière et des diverses interprétations qui peuvent en être faites : si certains sont partisans d'une application

stricte des droits de propriété intellectuelle, d'autres envisagent que des licences d'exploitation des brevets soient attribuées aux pays du Sud. La Convention viserait ainsi à modifier les règles en vigueur et à faciliter les transferts de technologie. On notera que c'est cette disposition qui a incité les États-Unis à ne pas signer la CDB, au motif, précisément, que le droit des brevets ne serait pas garanti.

c) *Les droits des communautés autochtones et locales* (art. 8j)

L'élément le plus novateur de la CDB réside dans la proposition de création de nouvelles formes de droits au profit des « communautés autochtones et locales » détentrices de connaissances ou de pratiques concernant la diversité biologique. Dans l'ambiance qui a été celle de la Conférence de Rio, où flottaient quelques relents du mythe du « bon sauvage » paré aujourd'hui de toutes les vertus écologiques, les *traditional ecological knowledge* ont reçu une attention toute particulière. Des chercheurs, parmi lesquels on trouve nombre d'anthropologues, ont tenté de surmonter les difficultés à reconnaître et à protéger ces connaissances et ces savoir-faire. Ces derniers ne peuvent, en effet, être attribués à un créateur particulier inventant à un moment donné ; ils sont souvent détenus par des groupes (peuples, villages, professions, etc.) aux contours variables qui ne sont pas reconnus comme titulaires légaux par les instances juridiques nationales ou internationales. Résultat d'un processus de consultation qui a débuté avec le congrès de Belém de 1988 et s'est poursuivi avec le « Parlement de la Terre » à Rio en 1992, l'ouvrage de D. POSEY et G. DUTFIELD (1996) constitue ainsi une des premières références des nombreuses ONG qui revendiquent aujourd'hui des droits de propriété « communautaires » ou « autochtones ».

des contrats efficaces et transparents. L'existence de « coûts de transaction » peut réduire à néant les avantages escomptés d'un échange ; elle peut justifier l'apparition de nouvelles institutions dont la fonction sera de prendre en charge ces coûts afin de permettre malgré tout le développement d'un commerce. C'est à ce titre que s'explique la présence des ONG.

Les ONG au service de la régulation marchande ?

Les économistes qui se sont intéressés à la question des ONG en relation avec la biodiversité soulignent leur aptitude particulière à combler un certain nombre de « défaillances institutionnelles »

en matière de régulation marchande et à prendre en charge les « coûts de transaction » associés aux « biens publics globaux » (MEYER, 1995 ; 1999 a, 1999 b ; TEEGEN, 2003). La perspective retenue est clairement fonctionnaliste ; il ne s'agit pas tant de décrire des organisations, leur structure ou leurs stratégies que de chercher à définir leur rôle en interaction avec des acteurs et modes de régulation plus traditionnels : firmes, États ou encore institutions internationales. Elles ne trouvent leur place au sein de l'analyse économique qu'en référence au triptyque État-firme-marché, voire à sa version plus standard, le diptyque État-marché, qui reste au fond le véritable objet d'étude.

Les ONG sont donc appréhendées comme des organisations, répondant à la nécessité de fournir un « bien public global » particulier, la biodiversité, qui ne peut être régulé de façon adéquate ni par le marché ni par les États, en raison de ses caractéristiques intrinsèques. Contrairement aux questions que soulèvent la définition et la caractérisation de ces organisations dans d'autres disciplines, l'analyse économique n'est nullement déconcertée face à cet objet. Le terme d'ONG rend parfaitement compte de l'entre-deux qu'elles occupent : elles ne relèvent ni de la régulation publique – elles sont « non gouvernementales » – ni du libre exercice des lois du marché – ce sont des « organisations ». Cette définition par défaut suffit à en dessiner les contours utilement pour le propos de la nouvelle économie des institutions. Les ONG dont il est question peuvent être indifféremment du Nord ou du Sud, à condition que leur mission touche à la protection de la biodiversité conçue comme « bien public global » et qu'elles disposent d'une autonomie suffisante vis-à-vis des pouvoirs publics dans les pays où elles interviennent.

ONG et gestion de la biodiversité

Les ONG apparaîtraient selon les économistes comme les organisations privilégiées pour gérer la biodiversité pour différentes raisons. Sont généralement évoqués tout d'abord des facteurs conjoncturels : crise de la dette dans les années 1980, climat libéral de défiance vis-à-vis du secteur public en général et de celui des pays du Sud en particulier, plans d'ajustement structurel réduisant drastiquement les dépenses publiques. Le poids des décisions de

gros bailleurs de fonds comme l'Usaid et la Banque Mondiale, qui se sont de plus en plus tournés vers des ONG au cours des années 1980, est aussi mentionné (MEYER, 1995). Ces éléments auraient suscité un développement considérable du nombre d'ONG, en particulier dans le domaine de l'environnement. Mais c'est leur organisation, souvent réticulaire et internationale, et leurs compétences qui sont mises en avant comme déterminants de leur montée en puissance.

La biodiversité, à l'instar des autres « biens publics globaux », est souvent présentée par les économistes comme soulevant un paradoxe : les fonds susceptibles d'en financer la conservation se trouvent au Nord, alors que l'essentiel de la diversité biologique est au Sud. Sa gestion suppose donc de canaliser et d'utiliser efficacement au Sud des financements en provenance de donateurs internationaux. Ces derniers pourraient s'adresser directement aux secteurs publics locaux, mais préféreraient les ONG pour leur plus grande flexibilité et la plus grande facilité à les contrôler. Du fait de l'intérêt de leurs financeurs pour la biodiversité en général, où qu'elle se trouve, les ONG seraient incitées à multiplier leurs actions dans différentes régions du monde et à participer à des réseaux internationaux. Elles comporteraient alors par essence une dimension supranationale, ce qui les dégagerait d'une trop forte dépendance à l'égard de préoccupations nationales. Leur organisation en réseau les distinguerait par ailleurs d'autres institutions internationales, qui se rapprocheraient davantage de « clubs » réunissant des représentants de gouvernements et servant des intérêts partisans.

L'essentiel de l'argumentaire mobilisé pour justifier que les organisations qui interviennent en matière de protection de la biodiversité soient des ONG tourne autour de leur professionnalisme. Elles sont présentées comme des entreprises du secteur non lucratif et donc combinent des vertus associées à la firme – esprit d'entreprise, vision d'avenir, capacité d'innovation, y compris en matière institutionnelle – et des motivations d'un autre ordre – justice sociale, défense de l'environnement et d'idéaux planétaires. Elles sont assimilées à de vastes entreprises internationales, ou participant à des réseaux transnationaux, qui recherchent et allouent des fonds et sont en concurrence les unes avec les autres pour des financements et des opportunités de partenariat (YOUNG, 1986).

À l'instar de l'entrepreneur au sens de Schumpeter, les ONG doivent être dotées d'un certain sens du risque, et d'une vision de l'avenir telle qu'elles puissent agir en confiance alors même qu'elles sont entourées d'incertitude. L'augmentation des financements en provenance du Nord pour la protection de l'environnement au Sud stimulerait l'esprit d'entreprise de ceux qui ont des idées novatrices et sont prêts à produire des « biens publics globaux » (MEYER, 1995). Disposant d'un solide ancrage local et d'une bonne connaissance des besoins des populations et des contextes politiques du Sud, les entrepreneurs au sein des ONG seraient particulièrement aptes à identifier de possibles complémentarités entre attentes locales et objectifs internationaux de protection de la biodiversité. Ils occuperaient dès lors une position privilégiée pour produire des « biens publics globaux » représentant une valeur aussi bien au Sud qu'au Nord. Le mode de financement des ONG, dépendant des bailleurs de fonds et de leur appréciation des résultats obtenus, induirait en outre une certaine efficacité. La concurrence autour de fonds limités serait une incitation à se conformer strictement aux buts affichés et à le faire de façon particulièrement efficace. Cette incitation se trouverait encore renforcée par le développement des obligations formelles et procédurales des ONG au plan national comme international, qui vise à conférer aux donateurs, décideurs politiques et observateurs divers un droit de regard sur les comptes et les actions menées.

Toutefois, les ONG n'ont généralement pas de but lucratif. D'un point de vue organisationnel et idéologique, elles se situent dans un entre-deux, ni firmes, ni secteur public, et ont une expertise particulière leur permettant de définir des solutions synergiques à des questions plurisectorielles, impliquant une multiplicité d'acteurs. L'interrogation majeure concernant les ONG tient alors aux motivations de leur personnel et de leurs dirigeants et aux moyens de faire en sorte qu'elles se conforment aux objectifs qu'elles affichent. La présence d'organisations pour assurer la fourniture de « biens publics globaux » est justifiée par les « défaillances du marché » et des institutions existantes à cet égard, mais quel est l'intérêt pour des agents économiques de s'y engager ? L'individualisme et l'utilitarisme qui imprègnent le paradigme économique dominant rendent difficiles la compréhension et l'appréhension de comportements apparemment « désintéressés ».

Différents éléments de réponse sont avancés pour expliquer l'engagement d'individus rationnels dans des ONG. Le premier tend à nier le caractère désintéressé de la démarche : un secteur public en déshérence, des opportunités d'emploi et de reconnaissance professionnelle des plus limitées feraient des ONG internationales ou des ONG alimentées par des capitaux du Nord des employeurs particulièrement attractifs dans les pays du Sud. Le second argument renvoie au traitement économique habituel des préoccupations altruistes, de la loyauté vis-à-vis de son employeur ou de sa mission, de la confiance et de la réciprocité ; leur apparente gratuité de court terme masquerait un calcul de long terme (SIMON, 1993). Elles permettraient de mettre en place un climat propice à plus long terme à la poursuite de stratégies égoïstes, seraient sources d'avantages notables et relèveraient donc de l'intérêt individuel bien compris.

Prédisposition à traiter de questions internationales, professionnalisme, intéressement, autonomie relative à l'égard des gouvernements, saine concurrence et présence d'incitations adéquates seraient ainsi les facteurs clés pour comprendre le rôle des ONG en matière de gestion de la biodiversité. Elles revêtiraient toutes les caractéristiques leur permettant de prendre en charge ce nouveau « bien public global », de remédier aux « défaillances institutionnelles » et de réduire les « coûts de transaction » associés.

Les ONG et le « capital social »

L'autre atout en faveur des ONG serait leur capacité particulière à tisser des liens avec des acteurs très diversifiés, à apparaître comme interlocuteur pertinent et légitime pour l'ensemble de ces acteurs en raison de compétences variées. Leur présence est ainsi justifiée par des aptitudes postulées plutôt qu'observées, définies de façon floue, en référence à la notion en vogue de « capital social ».

Cette notion a été mise en avant par la Banque mondiale au cours des années 1990, pour expliquer les différences de développement économique entre des sociétés caractérisées par des niveaux différents de cohésion sociale. La détention de « capital social » permettrait une gestion collective, notamment des ressources

naturelles ; elle expliquerait la survivance, voire l'efficacité, d'institutions de propriété commune qui font figure d'anomalies au regard de la théorie économique standard. Dans ce contexte, le « capital social » désigne les réseaux et formes de réciprocité qui pourraient servir d'appui aux règles de fonctionnement et de contrôle formelles prévues dans les projets financés par la Banque mondiale. Le terme de « capital social » recouvre ainsi toute forme d'organisation facilitant la gestion de ressources et les transactions les concernant. L'intérêt pour le « capital social » se traduit en fait par un intérêt pour les institutions et les activités informelles, le plus souvent locales, pour les règles propres aux organisations qui expliquent la pérennité de leurs structures, en fait pour toute relation sociale qui n'est pas médiatisée par le « marché ». En pratique, la référence à la notion de « capital social » est utilisée pour justifier *ex post* la réussite de projets ou de politiques là où on ne l'attendait pas.

De nombreux travaux théoriques en économie se réclament également du « capital social », la plasticité de la notion permettant son intégration dans des contextes et par des courants variés. On peut distinguer principalement une perspective instrumentale, selon laquelle le « capital social » désigne ce qui permet à l'individu de maximiser sa fonction d'utilité, et une perspective fonctionnaliste, selon laquelle le « capital social » permet de répondre aux « défaillances du marché ». C'est cette seconde qui prévaut chez les auteurs qui attribuent un « capital social » élevé aux ONG (TEEGEN, 2003). La définition retenue est alors celle de PUTNAM (1995) : le « capital social » désigne « les réseaux de relations sociales caractérisées par des normes de confiance et de réciprocité qui peuvent améliorer le fonctionnement de la société en facilitant la coordination des actions ». La notion de « capital social » est ainsi intimement liée à celle de relations sociales. Ces dernières se distinguent des relations dites de marché, entre les firmes et leurs clients, et des relations qualifiées de hiérarchiques, entre le secteur public et les administrés. Elles impliquent une certaine forme de réciprocité sans pour autant donner lieu à des contrats ou des obligations explicites, ni reposer sur l'observance des règles de fonctionnement d'une institution donnée. Les échanges de « biens publics globaux » apparaissent ainsi comme l'exemple même des relations sociales : ils ne sauraient être régis ni par un droit

international qu'on peine à faire appliquer, ni par les firmes multinationales auxquelles on laisserait libre cours. L'identification de la biodiversité comme « bien public global » souligne alors la nécessité de la réguler à travers des relations sociales.

Selon les auteurs qui se sont consacrés à l'étude du « capital social », les relations sociales sont principalement de deux ordres : la médiation (*bridging relations*) et la liaison ou la cohésion (*bonding relations*). Les relations de médiation concernent l'établissement de liens entre des groupes hétérogènes, différentes organisations par exemple, tandis que les relations de cohésion concernent les liens au sein d'une organisation et en renforcent l'homogénéité (PUTNAM, 1995). Les deux types de relations sont en jeu dans la gestion de la biodiversité par les ONG. Elles participent à des réseaux, qui regroupent des organisations locales représentant les intérêts des paysans locaux ou des populations indigènes, de grandes ONG internationales de conservation, parfois des syndicats. Elles mettent également en relation acteurs locaux, chercheurs nationaux ou étrangers, appartenant à des institutions publiques ou privées, industriels et décideurs politiques. La capacité particulière des ONG du Sud ou des ONG internationales travaillant au Sud à mettre en œuvre des projets en faveur de l'environnement tiendrait à leur expérience (TEEGEN, 2003). Elles auraient ainsi été particulièrement aptes à réagir à l'infléchissement des pratiques dominantes en matière de gestion des ressources naturelles induit par la Convention sur la diversité biologique. Du fait d'une implantation locale ou de leur participation à des réseaux ayant un enracinement local, les ONG bénéficieraient d'avantages notables sur les autres acteurs. Sollicitées par leurs financeurs, elles seraient déjà sensibilisées à un certain nombre de questions avant que celles-ci ne figurent à l'agenda officiel des négociations internationales ou ne soient envisagées dans le cadre de politiques publiques. Elles mèneraient souvent des projets pilotes et des expérimentations institutionnelles, préludes à la généralisation de pratiques ou de politiques par le biais des conventions internationales d'environnement. Échanges dette-nature, droits de développement transférables, accords de bioprospection auraient été autant d'innovations développées par des ONG avant d'être reprises à plus grande échelle (TEEGEN, 2003 ; MEYER, 1995 ; 1999 a, 1999 b). Les exemples les plus fréquemment cités sont

ceux des projets de The Nature Conservancy et de Conservation International en Amérique centrale et le fameux accord de bio-prospection conclu au Costa Rica entre Merck et INBio.

Cette capacité d'innovation, de renforcement de la cohésion au sein de réseaux et de mise en relation d'acteurs variés ne suffirait toutefois pas à expliquer la forte implication des ONG en matière de gestion de la biodiversité. Selon la théorie du « capital social », les relations sociales acquièrent une valeur d'un point de vue économique quand elles sont susceptibles de produire des bénéfices appropriables : des échanges plus développés, des incitations à l'innovation, ou encore des procédures d'apprentissage facilitées. La transformation des relations sociales en « capital social » requiert trois conditions : l'opportunité, la motivation, et la capacité (ADLER et KWON, 2002). L'expérience et la compétence des ONG ne pourraient ainsi être capitalisées que dans un cadre propice, tel que conceptualisé par la théorie économique dominante : avec des incitations adéquates, avec l'assurance de pouvoir profiter des conséquences de ses actions, et sans entraves émanant de réglementations trop contraignantes ou de politiques dissuasives. Les auteurs qui se réfèrent à la notion de « capital social » pour analyser l'action des ONG insistent ainsi sur le fait que le rôle de ces dernières ne saurait être positif qu'avec un arrière-plan libéral, s'il a pour effet un développement des échanges, ce qui souligne bien le parti pris et l'ancrage idéologique d'une telle approche. Il y a souvent amalgame entre détention de « capital social » et développement du « marché », alors qu'en toute rigueur et compte tenu de la définition très large adoptée, on pourrait en escompter d'autres impacts. La détention d'un « capital social » élevé pourrait inciter à relativiser l'intérêt accordé à l'économie marchande, pour miser davantage sur des échanges informels, dominés par la confiance ou la réciprocité. On peut en observer l'illustration dans les relations internes aux réseaux d'ONG, où la diffusion d'information et la mise en commun de ressources dans une perspective défensive, d'opposition à la marchandisation, ne sont pas rares (voir encadré 2).

Qu'on l'applique aux ONG dans le champ de la biodiversité ou qu'on la considère en général, la valeur heuristique de la notion de « capital social » est limitée. En effet, une situation observée, qu'il s'agisse d'inégalités inattendues ou encore d'un succès là où

Encadré 2.

Le Captain Hook Award

La coalition contre la biopiraterie (CAB – *Coalition Against Biopiracy*), établie en 1995, a organisé un vote puis une cérémonie de remise des prix lors des trois dernières Conférences des Parties à la Convention sur la diversité biologique (COP 5 à Nairobi, en 2000, COP 6 à La Haye, en 2002, et COP 7 à Kuala Lumpur en 2004). Les prix décernés stigmatisent les pratiques de biopiraterie, dont les auteurs sont illustrés par le *Captain Hook Award*, ou « prix du Capitaine Crochet », tandis que le *Cog Award* récompense les stratégies les plus efficaces d'opposition à la biopiraterie. Les lauréats sont choisis sur proposition des ONG membres de cette coalition informelle et de leurs sympathisants, après un appel à nomination organisé sur le site Internet de la CAB. Différentes catégories sont distinguées : « pire convention internationale », « pire trahison », « pire outrage », « pire entreprise », « écran de fumée », « acte de piraterie culturelle », « nanopiraterie »... L'organisation de cette campagne est l'occasion de mettre en commun un certain nombre d'informations recueillies par les membres du réseau informel sensibilisé à la biopiraterie. Elles peuvent être issues d'une veille des dépôts de brevets aux États-Unis ou des pratiques de firmes observées avec une vigilance particulière compte tenu de leurs agissements passés (Monsanto par exemple). L'opportunité est aussi offerte de faire le point sur les avancées et applications des principaux traités internationaux en lien avec le sujet, de faire connaître des expériences nationales en matière politique ou législative, de revenir sur les évolutions de la jurisprudence relative aux brevets ou à la protection des savoirs indigènes. Cette campagne offre enfin la possibilité de consolider les liens et la cohésion d'un réseau d'ONG, en illustrant certains de ses membres, en renforçant le prestige d'organisations et d'individus en leur sein. L'action de la *Coalition Against Biopiracy* ne s'apparente de toute évidence pas à l'entreprise de médiation destinée à favoriser le développement des échanges décrite par la nouvelle économie des institutions.

un échec était programmé ou prévisible selon la théorie, peut toujours être justifiée et expliquée *a posteriori* en référence à la notion de « capital social ». Sa rigueur d'un point de vue analytique est, elle aussi, sujette à caution. L'emploi du terme « capital » pour désigner quelque chose qui ne revêt nullement les attributs de ce qu'on qualifie généralement de capital physique est maladroit (VAN STAVEREN, 2003). Le recours à la notion de « capital social » relève aussi parfois de l'expédient, en permettant de considérer des groupes, soudés par ledit capital, comme des individus, et d'appliquer à l'analyse de leurs comportements des outils et modèles de microéconomie standard. Ce réductionnisme conduit à éluder des aspects cruciaux du fonctionnement, de l'organisation

et de l'évolution interne de ces groupes, à masquer d'éventuelles inégalités de pouvoir, des divergences d'opinion, ou des conflits de légitimité. Ainsi, la mobilisation de la notion de « capital social » pour expliquer le rôle des ONG dans le champ de la biodiversité permet-elle d'évacuer toute réflexion sur les conditions de leur émergence, ou encore leur organisation. Elle clôt les questions, en posant une équation invérifiable entre leur présence, leur efficacité et leur détention de « capital social ».

Enfin, la détention de « capital social » est parfois invoquée pour justifier des changements de cap de l'aide internationale et des politiques publiques. Au nom du « capital social » important dont elles disposeraient, certaines fractions de la population ou les ONG supposées les représenter peuvent se voir privées d'assistance extérieure. En matière de protection de la biodiversité, la référence au « capital social » est donc souvent indissociable d'un discours libéral, en faveur du développement du « marché » et du désengagement des États, elle sous-tend les discours en faveur de la bioprospection, organisée sous la forme de contrats entre multinationales et communautés locales et facilitée par des ONG. Expliquer la présence d'ONG par leur détention de « capital social » revient à en faire les opérateurs privilégiés de ce changement, ce qui constitue une analyse des plus sommaires et réductrices de leur rôle.

Conclusion

L'approche des ONG dans le domaine de la biodiversité comme intermédiaires d'échanges complexes permettant de réduire des « coûts de transaction » ou comme fournisseurs de « biens publics » tend à mettre en avant une partie de leurs activités ou stratégies au détriment d'autres. La simple mention du « capital social » détenu par les ONG sert de justification à leur intervention sans que leurs actions, le type d'influence qu'elles exercent, les formes de légitimité dont elles pourraient se prévaloir ne soient analysés. Cette vision partielle est diffusée par la théorie dominante en économie. Il convient toutefois de souligner que des approches critiques, telle l'économie politique internationale, ont également

été développées (STEVIS et ASSETTO, 2001). Si elles ne jouissent pas du même retentissement et ne se sont pas spécialement intéressées aux ONG œuvrant dans le domaine de la biodiversité, elles méritent d'être mentionnées.

L'économie politique internationale voit dans les ONG les agents d'une régulation informelle de l'activité des firmes transnationales, nécessaire en l'absence d'intervention étatique à un niveau supranational. Les ONG peuvent recourir à différents types de stratégies pour parvenir à leurs fins et infléchir les normes, conventions et politiques environnementales en vigueur : elles peuvent s'allier aux firmes, exercer une veille des activités de certains secteurs, apporter conseils et expertise aussi bien au secteur public qu'au privé, dénoncer avec véhémence certains agissements... Le rôle de courtage ou de facilitation décrit par la nouvelle économie des institutions n'est pas nié mais replacé dans le contexte d'un vaste éventail de stratégies possibles.

Plus que les ONG elles-mêmes, c'est leur capacité à apparaître comme un contre-pouvoir face aux firmes multinationales qui est au centre de l'économie politique internationale. Les actions menées sont analysées à l'aune du type d'interaction qu'elles supposent avec ces firmes. Cette approche n'accorde en revanche qu'une place des plus limitées au rôle des États, au cadre juridique international, et aux conventions et normes qui prévalent au niveau mondial. L'interrogation majeure semble être celle de la capacité des ONG à se substituer aux institutions traditionnellement garantes de l'intérêt général comme garde-fou d'un capitalisme débridé. Conformément à la perspective critique dominante en économie, issue de l'institutionnalisme américain, l'économie politique internationale s'intéresse avant tout à la question du pouvoir des ONG ; les problèmes de légitimité, de représentativité, de responsabilité politique que soulèvent leurs actions et leur organisation en réseaux ne sont pas vraiment abordés (JORDAN et VAN TUJIL, 2000). L'accent est mis sur les conséquences de leur présence plus que sur leur motivation, ce qui laisse tout un champ potentiel d'analyse dans l'ombre.

Force est de constater, au-delà du parti pris de l'approche économique dominante des ONG, qu'elles constituent un domaine d'étude encore peu investi et qu'il reste beaucoup à faire pour mieux appréhender leurs dimensions économiques. Partialité et

incomplétude de l'analyse sont plus sensibles encore quand on entend rendre compte, outre du rôle des ONG, de la complexité de la biodiversité en tant que problème d'environnement global.

Références bibliographiques

ADLER, P. S., KWON, S.-W., 2002 – Social capital : prospects for a new concept. *Acad. Management Review*, 27 : 17-40.

BERKES F., FEENY D., MCCAY B., ACHESON J., 1989 – The Benefits of the Commons. *Nature*, 340 : 91-93.

BOISVERT V., VIVIEN F.-D., 1998 – Un prix pour la biodiversité. L'évaluation économique entre différentes légitimités. *Natures, Sciences, Sociétés*, 6 (2) : 17-26.

CHICHILNISKY G., 1993 – Property Rights on Biodiversity and the Pharmaceutical Industry. *Case Study*, Columbia Business School, Columbia University.

COASE R. H., 1960 – The problem of social cost. *Journal of Law and Economics*, 3 : 1-44.

COMPAGNON D., 2002 – « La conservation de la biodiversité, improbable bien public mondial ». In Constantin F., dir. : *Les biens publics mondiaux*, Paris, L'Harmattan : 163-189.

HARDIN G., 1968 – The tragedy of the commons. *Science*, 162 : 1243-1248.

HEAL G., 1995 – Markets and biodiversity. *Working Paper PW-95-17*, Columbia Business School, Columbia University.

HENRY C., 1984 – La microéconomie comme langage et enjeu de négociations. *Revue économique*, 1 : 177-197.

JORDAN L., VAN TUJIL P., 2000 – Political responsibility in transnational NGO advocacy. *World development*, 28 (12) : 2051-2065.

KAUL I., GRUNBERG I., STERN M. A., eds, 1999 – *Global Public Goods : International Cooperation in the 21st Century*, New York, Oxford University Press.

MC DOWELL D., 1995 – Économiquement parlant... *Bulletin de l'UICN*, 26 (4) : 3.

MEYER C. A., 1995 – Opportunism and NGOs : entrepreneurship and green North-South transfers. *World Development*, 23 (8) : 1277-1289.

MEYER C. A., 1999 a – The political economy of NGOs and globalization. *George Mason University Working Paper*, WPE 99.07, Fairfax VA, George Mason University.

MEYER C. A., 1999 b – *The Economics and Politics of NGOs in Latin America*. Westport, Praeger.

MYERS N., 1983 – *A Wealth of Wild Species. Storehouse for Human Welfare*. Boulder, Westview Press.

NORTH D. C., 1984 – Transaction costs, institutions and economic history. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 140 : 1-17.

OCDE, 1996 – *Préserver la diversité biologique*. Paris, OCDE.

PEARCE D., MORAN D., 1994 – *The Economic Value of Biodiversity*. London, Earthscan.

POSEY D., DUTFIELD G., 1996 – *Beyond Intellectual Property, Toward Traditional Resource Rights for Indigenous Peoples and Local Communities*. Ottawa, IDRC.

PUTNAM R. D., 1995 – Bowling alone : America's declining social capital. *Journal of Democracy*, 6 (1) : 65-78.

RANDALL A., 1988 – « What Mainstream Economists have to say about the Value of Biodiversity ». In Wilson E.O., ed. : *BioDiversity*, Washington, National Academy Press : 217-223.

REVÉRET J.-P., WEBSTER A., 1997 – « Vers une économie de la biodiversité ? ». In Parizeau M.-H., éd. : *La biodiversité. Tout conserver ou tout exploiter ?* Bruxelles, De Boeck Université : 47-59.

SIMON H.A., 1993 – Altruism and economics. *American Economic Review*, 83 (2) : 156-191.

SEDJO R. A., 1992 a – « Preserving Biodiversity as a Resource ». In Oates W. E., ed. : *The RFF Reader in Environmental and Resource Management*, Washington, RFF, 1999 : 171-175.

SEDJO R. A., 1992 b – Property rights, genetic resources, and biotechnological change. *Journal of Law and Economics*, 3 : 199-213.

STEVIS D., ASSETTO V. J., 2001 – « Introduction : Problems and solutions in the international political economy of the environment ». In Stevis D., Assetto V. J., eds : *The international political economy of the environment. Critical perspectives*, Boulder & London, Lynne Rienner Publishers : 1-12.

SWANSON T. M., 1994 – The Economics of Extinction Revisited and Revised : A Generalised Framework for the Analysis of the Problems of Endangered Species and Biodiversity Losses. *Oxford Economic Papers*, 46 : 800-821.

TEEGEN H., 2003 – International NGOs as global institutions : using social capital to impact multinational enterprises and governments. *Journal of International Management*, 9 : 271-285.

VAN STAVEREN I., 2003 – Beyond social capital in poverty research. *Journal of Economic Issues*, 37 (2) : 415-423.

WEBER J., REVÉRET J.-P., 1994 – Biens communs : les leures de la privatisation. *Le Monde diplomatique*, Coll. Savoirs, 2 : 71-73.

WILSON E. O., Peter F. M., eds, 1988 – *BioDiversity*. Washington, National Academy Press.

WILSON E. O., 1992 – *La diversité de la vie*. Trad. Française Paris, Odile Jacob, 1993.

WILSON E. O. (entretien avec O. Postel-Vinay), 2000 – L'enjeu écologique n° 1. *La Recherche*, 333 : 14-16.

YOUNG D., 1986 – « Entrepreneurship and the behavior of non-profit organizations : Elements of a theory ». In Rose-Ackerman S., ed. : *The economics of nonprofit institutions : studies in structure and policy*, New York, Oxford University Press : 161-184.

Les ONG et l'efficacité du système de gouvernance de la Convention sur la diversité biologique

Philippe LE PRESTRE¹

politiste

Puisque la Convention sur la diversité biologique (CDB) va bien au-delà de la protection de toutes les formes du vivant pour englober aussi l'utilisation durable des ressources et les questions de justice, de droits collectifs et de propriété intellectuelle, on s'attendrait à ce que les ONG aient joué ou jouent un rôle marqué dans la négociation, le développement et la mise en œuvre de la Convention. Toutefois, à quelques exceptions près, leur rôle apparaît moindre que prévu, bien que plus marqué dans la phase de mise en œuvre que dans la négociation initiale.

Naturellement, manque de visibilité ou nombre limité ne signifient pas absence d'influence. Mais, si le rôle de la société civile se limite largement à la diffusion des connaissances, d'orientation du discours ou de sous-traitance d'activités de surveillance, dans quelle mesure les ONG devraient-elles constituer des objets

¹ L'auteur tient à remercier Florence Fitoussi pour sa contribution à la collecte et à l'analyse des données.

d'étude propres ? Pourquoi ne pas simplement s'interroger sur les États et les conditions qui les rendent plus perméables au discours de ces dernières et aux informations qu'elles véhiculent, ou qui les incitent à recourir à leurs services ? Pour que l'étude des activités et des impacts de ces acteurs constitue un objet d'étude fructueux, il est nécessaire de réfléchir à leur rôle dans le cadre d'une interrogation plus large sur la gouvernance internationale de l'environnement et sur l'efficacité (*effectiveness*) des régimes. Notre propos n'est pas d'expliquer le comportement des ONG ou d'évaluer leur impact sur l'autonomie des États, mais de cerner la contribution potentielle et réelle du régime de la CDB à la capacité des ONG de remplir une ou plusieurs conditions associées à son efficacité.

Un régime répond à un problème de gouvernance, elle-même entendue comme la capacité de coordonner des activités interdépendantes et/ou de réaliser le changement sans l'autorité légale de l'ordonner, ou dans une acception plus générale, « comme l'ensemble des mécanismes de régulation d'un système économique et social en vue d'assurer des objectifs communs » (FROGER, 2002). Dans le cas de la CDB, le problème de gouvernance est d'éviter la tragédie des communaux en instaurant un ensemble de normes, règles, et procédures² qui encadrent le comportement des acteurs et visent à réduire l'incertitude à laquelle ils font face de façon à faciliter la poursuite d'un objectif commun. En ce sens, un régime constitue une institution internationale, c'est-à-dire « un ensemble durable et connecté de règles et de pratiques qui prescrivent les comportements, limitent les activités et façonnent les attentes ». Un régime peut être issu d'un accord multilatéral explicite ou refléter des ententes implicites ou informelles. Il peut ou non s'exprimer par des organisations internationales. Enfin, il peut être conçu d'une façon limitée ou large, selon que les acteurs que l'on considère pertinents se limitent aux États ou, face à l'influence que les acteurs non étatiques ont pu exercer sur la formation, la mise en œuvre ou l'évolution d'un régime, incluent tous les acteurs engagés dans la définition

² Les normes font référence à des codes de conduite, les règles correspondent à l'opérationnalisation juridique et politique des normes et les procédures au mode de mise en œuvre des règles (KRASNER, 1983).

Encadré 1.

Convention sur la diversité biologique : repères chronologiques

- 1980 Le PNUE et l'UICN lancent la Stratégie mondiale pour la conservation (mars)
- 1982 L'Assemblée générale des Nations unies adopte la Charte mondiale de la nature (octobre)
- 1987 Le PNUE établit deux groupes d'experts sur la biodiversité et les biotechnologies, ainsi qu'un groupe *ad hoc* ayant pour but d'évaluer la mise sur pied d'une convention « chapeau » sur la biodiversité
- 1991 Début des négociations au sein du comité intergouvernemental de négociation (CIN)
- 1992 Adoption (22 mai) et signature (13 juin) de la Convention sur la diversité biologique
- 1993 Première réunion du Comité intergouvernemental pour la CDB (ICCBD) (octobre, Genève)
Entrée en vigueur de la CDB (29 décembre)
Premier Forum global sur la biodiversité (octobre)
- 1994 ICCBD-2 (juin, Nairobi)
Première Conférence des Parties (novembre-décembre, Nassau)
- 1995 Deuxième Conférence des Parties (novembre, Djakarta); adoption du « Mandat de Djakarta » sur la biodiversité marine et côtière; création d'un Groupe de travail *ad hoc* à composition non limitée sur la biosécurité
- 1996 Le secrétariat de la CDB entre en fonction à Montréal
Première réunion du Groupe de travail *ad hoc* à composition non limitée sur la biosécurité (BSWG-I), (juillet, Århus)
Troisième Conférence des Parties (novembre, Buenos Aires) : adoption des programmes de travail sur les forêts et sur la biodiversité agricole
- 1998 Quatrième Conférence des Parties (mai, Bratislava) : création du Groupe de travail sur l'article 8j ; adoption de l'initiative taxinomique mondiale
- 1999 Première réunion extraordinaire de la Conférence des Parties (EXCOP) (février, Carthagène) visant à adopter un protocole sur les risques biotechnologiques ; échec des négociations
- 2000 Poursuite de EXCOP (janvier, Montréal) : adoption du protocole de Cartagena sur les risques biotechnologiques (29 janvier)
Cinquième Conférence des Parties (mai, Nairobi) : adoption de programmes de travail sur les terres arides et semi-arides et l'article 8j ; création du Groupe de travail sur l'accès et le partage des avantages ; affirmation de l'approche écosystémique
Première réunion du Comité intergouvernemental pour le protocole de Carthagène (ICCP-1) (décembre, Montpellier)

- 2001 ICCP-2 (octobre, Nairobi)
- 2002 Sixième Conférence des Parties (avril, La Haye) : adoption du Plan stratégique de la Convention et du programme de travail sur la biodiversité des forêts ; adoption des Lignes directrices de Bonn sur l'accès et le partage des avantages (négociées en 2001)
 ICCP-3 (avril, La Haye)
 Le sommet de Johannesburg appelle à la négociation d'un régime sur le partage des avantages
- 2003 Entrée en vigueur du protocole de Carthagène (11 septembre)
 Réunion extraordinaire de la Conférence des Parties sur le Programme de travail pluriannuel de la Convention (MYPOW) (mars, Montréal) : décisions sur la mise en œuvre de la Convention et la cible 2010 ; élargissement de la portée du régime sur le partage des avantages à l'accès aux ressources génétiques
- 2004 Septième Conférence des Parties (février, Kuala Lumpur) : création de Groupes de travail sur les aires protégées et sur la mise en œuvre de la Convention ; adoption de programmes de travail sur la biodiversité des montagnes et les aires protégées en haute mer, et d'un cadre d'évaluation du Plan stratégique et de la cible 2010.
 Première Réunion des Parties au protocole de Carthagène (23-27 fév., Kuala Lumpur) : adoption d'un cadre d'évaluation de la conformité.

des obligations, la mise en œuvre des décisions des Conférences des Parties (CoP) et l'évolution du régime. C'est cette dernière perspective qui sera retenue ici.

Suivant la tendance générale des deux dernières décennies, le régime institué par la CDB est administré par un système de gouvernance qui lui est propre et qui comprend essentiellement le secrétariat, la Conférence des Parties, des organes subsidiaires, dont l'organe chargé de fournir des avis à caractère scientifique, technique ou technologique (OSASTT), les groupes de travail sur l'article 8j, sur l'accès et le partage des avantages et sur les aires protégées, et un mécanisme financier assuré par le Fonds pour l'environnement mondial (FEM).

Ce système de gouvernance de la Convention possède un certain nombre d'atouts potentiels, dont la capacité de créer et d'agir à travers des réseaux. Les régimes facilitent la formation de réseaux qui peuvent aider à élaborer des solutions à des problèmes communs,

en prise avec les circonstances locales. Dans le cas de l'Union européenne (UE), des considérations idéologiques, associées à des pressions des ONG et au désir de surmonter des blocages locaux et de réduire les effets de surprise, se sont conjuguées pour accorder plus d'importance aux réseaux au cours de la phase de mise en œuvre des politiques d'environnement (KNILL et LENSCHOW, 2002). De manière plus générale, dans un système caractérisé par un degré d'incertitude élevé et une diversité d'acteurs dont les objectifs se chevauchent, le système de gouvernance de la CDB constitue le moyeu de réseaux potentiels étendus reliant les Parties et les ONG d'environnement (ONGE), les experts scientifiques et les groupes autochtones, les OIG et les populations locales. En collaboration avec d'autres acteurs du réseau, le système de gouvernance peut non seulement faciliter la réconciliation d'intérêts divergents, mais encore structurer et habiliter des « coalitions de plaideurs » (*advocacy coalitions*), faciliter le partage des connaissances et, ultimement, modeler la compréhension qu'a la communauté internationale d'un problème donné. REINICKE (1998), par exemple, voit dans les réseaux de politique publique mondiale un moyen de répondre aux défis de la gouvernance contemporaine en matière d'environnement. Paradoxalement, par contraste avec les communautés épistémiques³, les ONG et, plus largement, les réseaux dans lesquels elles peuvent s'inscrire ont relativement peu figuré dans les travaux théoriques et empiriques sur la formation, l'évolution et le renforcement des régimes dont la dynamique a surtout été expliquée par des modèles centrés sur les États.

L'efficacité d'un régime peut se concevoir de multiples façons. Alors que les juristes privilégient la conformité et les écologistes la résolution du problème, les politistes ont tendance à privilégier l'impact sur le comportement des acteurs en lien avec les objectifs du régime. La littérature scientifique a identifié un certain nombre

³ Ces communautés regroupent des « experts dans un domaine précis qui peuvent revendiquer une certaine autorité sur des connaissances pertinentes à la politique publique » (HAAS, 1992). Les membres du groupe partagent un même paradigme et des valeurs similaires et peuvent comprendre une variété d'acteurs (chercheurs, praticiens, etc.) qui ont pour objectif d'influencer la politique publique.

de déterminants de l'efficacité d'un régime, dont l'architecture institutionnelle, la légitimité, la transparence des efforts de mise en œuvre et des mesures de conformité, le développement des capacités nationales, la construction d'un consensus scientifique, le degré de convergence entre attentes internationales et pratiques locales, et la capacité d'apprentissage. Dans ce contexte, les ONG sont des acteurs incontournables, légitimes et indispensables au développement des conditions d'efficacité des systèmes de gouvernance. Dans le cas de la CDB, en l'absence d'une procédure de conformité formelle et d'un pouvoir d'enquête qui aurait pu être conféré au secrétariat, la Conférence des Parties dépend de la bonne volonté politique des États, et des informations souvent partielles recueillies par les ONG, pour évaluer le degré de mise en œuvre de la Convention.

Par conséquent, contrairement à la perspective qui voit les ONG, particulièrement les ONGE, comme des acteurs externes gardiens de l'intérêt collectif, l'approche adoptée ici les conçoit comme des Parties prenantes au régime. Elles participent à la définition de cet intérêt et au développement et à la mise en œuvre des politiques et programmes, en lien avec d'autres acteurs. Au lieu d'opposer ONG (ou réseaux de plaideurs) et États et de réfléchir sur la transformation de la notion de souveraineté, notre approche voit cette relation comme essentiellement symbiotique.

Il s'agit donc moins d'expliquer des comportements que d'identifier des caractéristiques du régime à partir de deux questions préalables (sur la place des ONG dans le texte de la Convention et sur leur rôle durant les négociations), et de deux questions principales :

1. Dans quelle mesure le système de gouvernance de la Convention facilite-t-il l'émergence de communautés de politiques et de réseaux ? Met-elle graduellement en place ce que REINICKE (1998) a appelé les « principes de politique publique à l'échelle mondiale » ?
2. Dans quelle mesure les ONG renforcent-elles certains déterminants de l'efficacité du régime, tels que la capacité d'apprentissage, la force d'impulsion et de changement, le lien entre le global et le local, la diffusion des normes du régime et la cohérence entre les régimes ?

Les ONG et la CDB : rôle formel et impact sur les négociations

Quel rôle formel la Convention accorde-t-elle aux ONG ?

Tout comme l'Agenda 21, la CDB établit une distinction claire entre différents groupes que l'on rassemble souvent dans la même catégorie « ONG », soit les ONGE proprement dites, les universitaires et autres experts, et les communautés autochtones et locales. Le texte de la Convention accorde peu de place aux ONGE. Le préambule rappelle simplement la nécessité de coopérer avec elles et l'article 23.5 autorise les ONG à assister aux réunions de la Conférence des Parties en tant qu'observatrices, si elles démontrent une expertise dans des domaines relevant de la conservation et de l'utilisation durable de la biodiversité, et si un tiers au moins des Parties présentes n'y fait pas objection.

Cette modestie se compare défavorablement à deux autres conventions dont les domaines d'actions touchent celui de la CDB. La Convention sur le patrimoine mondial, en effet, attribue à l'UICN un rôle important de conseil et de mise en œuvre (art. 8, 13 et 14), alors que le préambule de la Convention sur la lutte contre la désertification (CLD) insiste « sur le rôle spécial joué par les organisations non gouvernementales et autres grands groupements dans les programmes de lutte contre la désertification et d'atténuation des effets de la sécheresse ». En raison de son approche de bas en haut (*bottom-up*), la CLD est la seule convention qui garantisse un financement aux ONG, ce qui facilite leur participation et une meilleure représentation de la société civile et des ONG des pays en développement. Toutefois, les communautés autochtones jouissent d'un statut particulier au sein de la CDB, dont le préambule reconnaît l'étroitesse des liens qui les unissent à la biodiversité et la nécessité de protéger les savoirs qui en découlent.

Les ONG et la négociation de la CDB

Les ONG furent peu nombreuses à prendre part aux négociations de la Convention⁴ et pratiquement absentes des négociations finales, à l'exception du WWF. Leur influence sur le texte de la Convention a été limitée, même si un projet de convention, reprenant les propositions de la *Stratégie mondiale de la conservation*, avait été proposé initialement par l'UICN dès 1984. La relation causale est difficile à démontrer. Si l'UICN a joué un rôle certain dans la mise à l'ordre du jour initial, son apport direct au contenu final fut limité. La plupart de ses idées centrales furent rejetées, telles que l'idée d'une « convention-chapeau » (*umbrella convention*) qui aurait repris en les englobant les conventions déjà existantes, l'affirmation que la biodiversité constitue le patrimoine commun de l'humanité, l'accès libre aux ressources génétiques, la création d'un fonds international et l'établissement d'une liste globale d'écosystèmes à protéger en priorité (LOUAFI, 2001 ; VIVIEN, 2002).

Les ONGE, par opposition aux groupes d'experts, semblent avoir eu peu d'impact sur l'article 8j qui fut conclu à la dernière session de négociation d'où les ONGE étaient largement absentes. Fortement soutenu par le Canada, le Pérou et la Suède, le 8j faisait suite à un contexte politique général qui avait vu l'émergence progressive de ces questions sur la scène internationale. Même les communautés autochtones furent peu actives sur cette question lors des négociations. Il en est de même pour l'article 15 sur l'accès et le partage des avantages, où les ONGE ne purent atteindre leurs objectifs initiaux : patrimoine commun, droits des communautés, mécanismes multilatéraux, taxes sur le matériel biologique et les collections *ex situ*. L'article 15 s'expliquerait davantage par une négociation Nord-Sud que par l'action des ONGE qui ne jouèrent qu'un rôle marginal (ARTS, 1998).

Les ONGE, avec le soutien de certains États, ont contribué à l'inclusion de clauses telles que la valeur intrinsèque de la biodiversité

⁴ Outre le WWF et l'UICN, les organisations les plus actives furent le World Conservation Monitoring Centre (affilié au WWF et, depuis, au PNUE), le World Resources Institute (WRI) et Genetic Resources Action International (GRAIN).

dans le préambule et certaines mesures de conservation. Mais les cas sont rares où l'on pourrait conclure que, sans les ONGE, une certaine clause aurait été absente du texte final. ARTS (1998) ne relève que le rôle des femmes, mentionné dans le préambule⁵. Leur influence fut plus marquée par la suite, mais ARTS (1998), à la suite d'une étude fouillée, conclut qu'elle se limita largement à l'agenda et aux débats ; elle affecta peu les résultats de ces discussions. Dans le cas du protocole de Carthagène, ARTS et MACK (2003) et FALKNER (2002) abondent dans le même sens.

La participation des ONG aux réunions du régime

Les ONG s'intéressent-elles à la CDB ? Pour cela, examinons leur participation en tant qu'observatrices aux CoP et aux réunions des organes subsidiaires, leur présence au sein des délégations et le nombre d'événements parallèles qu'elles organisent. Le nombre d'observateurs d'ONG qui suivent la mise en œuvre de la CDB a considérablement augmenté depuis l'adoption de la Convention en 1992. Sur 750 personnes participant à la CoP-1 en 1995, MCCONNELL (1996) compta 104 représentants de la société civile (dont six du secteur privé). Certaines, notamment les membres de Greenpeace, commencèrent à exercer de fortes pressions en faveur d'un protocole sur les forêts. Les ONGE les plus actives après juin 1992 furent Greenpeace, les Amis de la Terre, Environmental Liaison Centre International, Third World Network, Birdlife International, RAFI (aujourd'hui ETC Group) et Cultural Survival (ARTS, 1998).

La figure 1 indique une augmentation spectaculaire du nombre d'ONG à partir de la CoP-3 de Buenos Aires, avec 200 à 250 organisations participantes. Le lieu de rencontre ne semble pas affecter

⁵ On pourra objecter que ce critère d'influence est injustement strict, mais l'inverse serait bien trop laxiste qui supposerait que toute idée promue par les ONGE qui se retrouverait dans le texte final constituerait un exemple d'influence ; non seulement parce que corrélation n'est pas cause, mais aussi parce que les ONGE elles-mêmes sont divisées (par exemple sur les listes globales) et qu'elles ne sont pas à l'origine de toutes les idées qu'elles véhiculent. Ces idées, « qui circulent, » notamment sur les mesures de conservation, se seraient donc retrouvées dans le texte final même si l'UICN, par exemple, ne les avait pas avancées, surtout que de nombreux fonctionnaires sont eux-mêmes membres de l'UICN.

ce niveau de participation qui demeure comparable, que la CoP se tienne en Europe (Bratislava, 1998) ou en Afrique (Nairobi, 2000). La participation aux réunions de l'organe subsidiaire scientifique (OSASTT) (fig. 2), après une poussée en 1997, est demeurée relativement modeste (autour d'une cinquantaine), alors que le lieu de réunion demeure constant (Montréal). L'OSASTT attire peu les ONG ou les organisations scientifiques. Si la phase finale des négociations du protocole de Carthagène en 2000 a rassemblé de nombreuses ONG, celles-ci furent peu nombreuses au cours des phases précédentes. En fait, les grandes ONG, qu'elles soient de plaideurs ou scientifiques, ont peu investi dans la CDB ; seul un petit nombre suit ses travaux de façon continue, parmi lesquelles l'UICN, le WWF, l'Indigenous Peoples' Network (IPN), Birdlife International, l'ETC Group, le Council on International Environmental Law (CIEL) et la Fondation pour le développement et le droit international de l'environnement (FIELD) se détachent particulièrement, les deux dernières se situant surtout sur le plan de l'expertise juridique.

Figure 1.
Évolution de la participation aux réunions de la CoP,
par catégorie de participants (1994-2000)

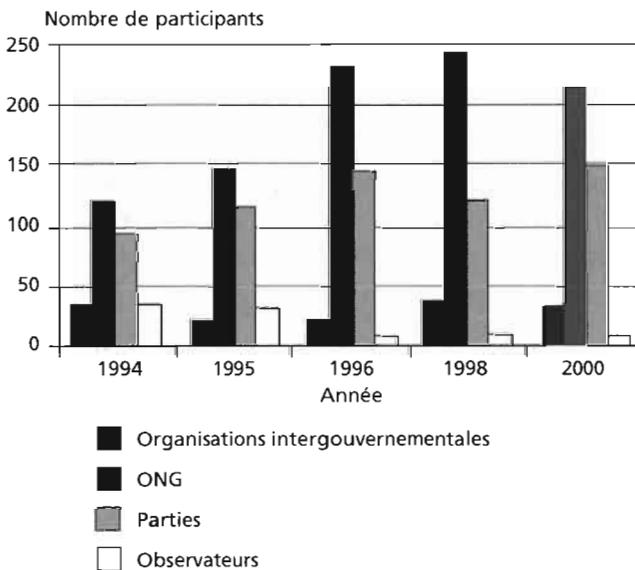
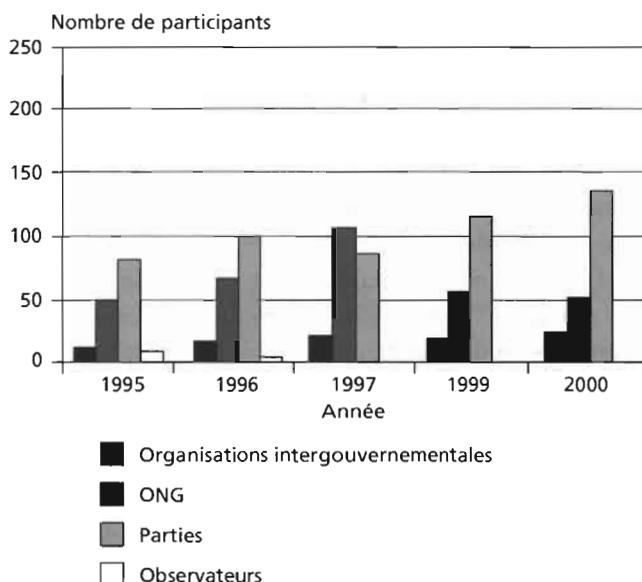


Figure 2.
**Évolution de la participation
 aux réunions de l'OSASTT,
 par catégorie de participants (1995-2000)**



La présence des ONG au secrétariat et dans les délégations

En date du 8 janvier 2004, 72 personnes composaient le personnel du secrétariat. La plupart sont des diplomates de carrière, des juristes, des fonctionnaires du PNUE, du personnel détaché d'autres agences onusiennes (Cnuced, Unesco, FAO) et des universitaires. Une douzaine de fonctionnaires auraient travaillé pour des ONG avant d'être recrutés par le secrétariat. Ce sont le service des questions scientifiques, techniques et technologiques et le service de la prévention des risques biotechnologiques qui représentent le plus gros pourcentage (respectivement cinq fonctionnaires sur dix et quatre fonctionnaires sur dix). En janvier 2004, la direction exécutive et le service des conférences (Resource Management and Conference Service), quant à eux, ne comprenaient aucun ex-représentant d'ONG alors qu'ils composaient un tiers du personnel du secrétariat.

Les négociations de la CDB furent l'un des premiers exemples d'inclusion de représentants d'ONG dans les délégations nationales, notamment scandinaves, anglaise et canadienne. Leur présence dans les délégations nationales et dans des organes de consultation nationaux s'est accrue. Dans certains cas, ces ONG ont pu jouer un rôle significatif. À la CoP-6, les pressions de Greenpeace sur la délégation française auraient incité cette dernière à se rallier à la position de cette ONG proposant la fin du déboisement d'ici à 2010. La plupart des pays occidentaux actifs dans le dossier autochtone (Canada, Australie, Nouvelle-Zélande, Suède et Norvège) comptent parmi leurs délégations officielles des représentants de leurs communautés autochtones nationales et financent la participation d'autres communautés. La fréquence des contacts entre délégués et représentants des communautés permet, outre les échanges de points de vue, de créer une dynamique particulière dominée par la communication. Ce phénomène ne concerne qu'un petit nombre d'États dont le système politique et la culture administrative facilitent le passage et le dialogue entre la société civile et les pouvoirs publics. Dans les systèmes pluralistes ouverts, l'expert de l'ONG peut devenir l'expert du gouvernement et parfois même être intégré dans le processus de décision. Les délégations d'autres États, plus fermés ou plus technocratiques, sont moins perméables. De plus, la plupart des États en développement ne possèdent pas les ressources humaines et financières suffisantes pour envoyer une forte délégation aux réunions internationales.

Les ONG et les événements parallèles

L'organisation d'ateliers ou d'événements parallèles aux réunions internationales constitue un important facteur de diffusion d'idées, de recueil d'informations, de renforcement de capacités, de mise en réseau et de socialisation. La CoP-6 (La Haye, 2002) vit une forte présence des ONG internationales (Greenpeace, WWF, UICN, WRI, Conservation International, Amis de la Terre, Defenders of Wildlife, CIEL), mais aussi locales (ONG hollandaises et nord-européennes, forte mobilisation de la branche hollandaise de l'UICN). Les ONG de conservation (WWF, CI, TNC, Searice) sont les principales organisatrices des événements parallèles. On pourrait penser, à la lumière de la diminution de moitié du nombre

d'événements parallèles entre la CoP-6 de La Haye et la CoP-7 de Kuala-Lumpur (72 contre 37), que le lieu de réunion joue un rôle moteur dans la mobilisation d'ONG de taille plus réduite. Mais cette différence s'explique davantage par la place disponible. Le nombre de demandes pour la CoP-7, toutes organisations confondues (OIG, gouvernements, secrétariats, société civile) a été supérieur à celui de la CoP-6, alors que le nombre de salles disponibles était bien inférieur. Cela suppose un choix qui se fait alors au profit des présentations liées directement au fonctionnement et à la mise en œuvre de la Convention proposées par des États, des OIG ou des ONGE bien établies.

Le système de gouvernance de la Convention et l'habilitation de réseaux de gouvernance

Selon REINICKE (1998), les organisations internationales devraient jouer un rôle crucial dans l'émergence des réseaux de politique publique, en renforçant les capacités d'anticiper les domaines qui exigeront des réponses globales et en agissant comme intermédiaires entre les secteurs privés et publics. Elles devraient constituer des lieux de rassemblement, gérer des réseaux multiples à différents niveaux (reliant ainsi le local et le global) et fournir des ressources diverses afin de faciliter la mise en œuvre des politiques publiques globales. Le rôle du secrétaire exécutif, à travers son leadership structurel, intellectuel et d'entreprise, est indispensable à la formation d'un régime. L'action du secrétariat est demeurée modeste à cet égard.

Sylvie OLLITRAULT (2002) a traité du cas européen, où « les institutions européennes et les ONG tissent des liens étroits d'échanges d'informations qui, sans qu'ils soient systématiques, manifestent des intérêts communs : promotion d'un intérêt supranational et volonté de faire naître une "opinion publique internationale" ». La CDB en est loin. Si son secrétariat s'est doté d'un département sur l'information publique, celui-ci est peu actif ; les liens entre le secrétariat et les ONG apparaissent distants (sauf avec celles fournissant une

expertise spécifique), à la fois en termes d'échanges d'information et, *a fortiori*, en matière de développement d'une stratégie politique commune (campagnes d'informations, par exemple).

Mais à un secrétariat modeste peut correspondre un système de gouvernance fort. En effet, le Système peut jouer un rôle clef dans la structuration de coalitions de plaideurs (*advocacy coalitions*), l'identification et l'habilitation (*empowering*) d'acteurs et le modelage d'une communauté d'idées qui faciliteront les changements de comportement.

Dans un système de gouvernance décentralisé, qui s'oppose à un modèle centré sur l'expansion du mandat du PNUE et la construction d'une organisation mondiale de l'environnement, le système de gouvernance de la Convention, et pas seulement le secrétariat, doit jouer un rôle central de coordination, habiliter les ONG et s'y associer afin de renforcer les objectifs du régime. Plusieurs raisons militent en faveur d'un tel rôle. Tout d'abord, la nécessité d'arbitrer les conflits entre ONG (du Nord et du Sud, d'environnement et de développement, de conservation et de préservation, d'environnement et de droits de la personne, etc.). Ensuite, la tendance des hagiographes des ONG de (i) supposer que toutes leurs fonctions sont reliées positivement, (ii) de négliger les conditions nécessaires et suffisantes associées à l'émergence et aux impacts de ces fonctions ou rôles, (iii) de minimiser les effets de la concurrence entre ONG, (iv) d'exagérer la légitimité des ONG et (v) de surestimer l'impact des actions des ONG.

Cet aspect sera abordé à travers trois questions : dans quelle mesure le secrétariat (ou le système de gouvernance de la Convention) a-t-il facilité l'émergence d'ONG et de réseaux de plaideurs ; la participation des ONG au régime ; et quelle a pu être son influence sur les stratégies des ONG locales ?

Le système de gouvernance de la Convention a-t-il facilité l'émergence d'ONG et de réseaux ?

La signature et la ratification de la CDB menèrent à la naissance de plusieurs réseaux largement voués au partage d'informations sur les activités de la Convention. Bionet (Biodiversity Action

Network)⁶, le Réseau des peuples autochtones sur la biodiversité (Indigenous Peoples' Network on Biodiversity) et le Groupe de liaison international intérimaire sur la diversité biologique (Interim International Liaison Group on Biological Diversity) furent formés entre la signature de la CDB et la CoP-1 afin de coordonner les actions des ONG (ARTS, 1998). L'existence de la CDB renforça également certaines ONG et réseaux existants désireux de promouvoir des aspects particuliers de la Convention, notamment la conservation et les questions autochtones. Le niveau national vit aussi l'émergence de nouvelles coalitions ou le renforcement d'associations traditionnelles dont le poids politique était demeuré marginal dans la galaxie ONG.

Un des rôles de l'organe subsidiaire scientifique est d'être à la fois la cible de réseaux existants et le catalyseur de réseaux en devenir. À quelques exceptions près (lutte contre les espèces allochtones envahissantes et initiatives taxinomiques et coralliennes), l'OSASTT n'a pas vraiment conduit à l'émergence de nouveaux réseaux de scientifiques ; il a plutôt fait appel à certains réseaux existants, tandis que d'autres redirigeaient leur action vers lui, en fonction de son programme de travail. L'OSASTT a facilité la construction de liens entre les ONG et les délégués nationaux, la planification et l'information sur des projets internationaux en lien avec la mise en œuvre de la Convention, la diffusion des résultats de recherches et des connaissances en dehors de canaux officiels, l'exploration de futures activités de coopération ponctuelles et la sensibilisation des délégués et des autres acteurs présents aux différentes dimensions du régime ; en somme, le développement d'un réseau.

L'imbrication croissante des questions environnementales et commerciales, symbolisée par la question des droits de propriété intellectuelle, a aussi conduit à l'émergence d'un certain nombre d'ONG vouées à la problématique complexe de la conciliation des objectifs environnementaux et commerciaux, ainsi qu'aux

⁶ Réseau d'ONG américaines formé en 1993, suite à la conférence de Rio et à la signature de la CDB, afin de partager l'information sur le régime, de faciliter sa mise en œuvre et de promouvoir les politiques de protection de la biodiversité. Il cessa ses activités en 2001.

enjeux liés à l'intégrité culturelle et à l'équité entre groupes. Mais si cette émergence procède directement de l'existence d'un certain nombre de traités environnementaux à incidence commerciale (protocoles de Montréal et de Carthagène, Convention de Bâle, CDB, etc.), elle n'a pas été directement facilitée.

Contrairement à l'humanitaire ou au développement, le « marché » de la biodiversité est peu développé, ce qui devrait minimiser les rivalités, l'insécurité organisationnelle, les compromissions, les luttes pour le pouvoir, le manque d'esprit critique et les projets plus spectaculaires qu'efficaces qui caractérisent souvent l'action humanitaire (COOLEY et RON, 2002). Étant donné la faiblesse des enjeux financiers et l'indifférence relative des agences d'aide au développement envers la CDB, les dysfonctionnements possibles relèveront davantage de l'indifférence que de la concurrence. Toutefois, la domination du marché de la biodiversité par un seul bailleur de fonds (l'Union européenne) ou une source discursive dominante (l'UICN et une poignée d'autres organisations), si elle freine l'émergence d'autres rivaux et crée une hiérarchie stable, limite aussi la capacité de ces réseaux de renforcer les capacités d'adaptation du régime.

Si l'on peut associer plusieurs réseaux aux activités de la CDB⁷, le rôle du système de gouvernance de la Convention dans l'émergence de réseaux demeure marginal, les réseaux s'étant développés davantage en lien avec l'existence de la Convention qu'à la suite de l'action proactive de ses organes. Plus que sur le développement de réseaux d'ONG ou d'experts, l'action du secrétariat s'est concentrée sur la coordination avec d'autres institutions. Par ailleurs, les contacts ont été davantage tributaires d'individus ; or le roulement rapide du personnel au sein du secrétariat rend cette forme de collaboration très précaire.

Le Centre d'échange d'informations (CHM) fournit un autre exemple de l'absence des ONG dans la gouvernance du régime.

⁷ DUMOULIN (2002) distingue notamment trois réseaux : la communauté épistémique pour la défense de la diversité biologique et culturelle, le secteur mondialisé des réserves naturelles, et les réseaux transnationaux de militants. SWANSON (1999) a aussi identifié plusieurs réseaux d'ONG associées à l'émergence de la CDB (aires protégées, utilisation durable, droits des agriculteurs, mouvement dette-nature, bioprospection).

Encadré 2.

Le cas particulier des communautés autochtones et locales (CAL)

La littérature fait généralement la distinction entre ONG proprement dites qui cherchent à universaliser certaines valeurs et les groupes qui représentent essentiellement des intérêts, qu'ils soient intellectuels (les experts), commerciaux (le monde des affaires) ou identitaires (les communautés locales). En pratique, cependant, les auteurs ont eu tendance à traiter la défense organisée d'intérêts locaux ou d'un groupe de personnes partageant certaines caractéristiques identitaires comme autant d'exemples d'action d'« ONG », surtout lorsque ces groupes se fédèrent au niveau international. À ce titre, la classification de l'ONU, qui range les communautés autochtones et locales dans un grand groupe séparé, au même titre que les syndicats, les femmes, les universitaires, le monde des affaires, les jeunes, les agriculteurs, les collectivités locales et les ONG, reflète davantage des considérations politiques liées à la nécessité de minimiser les conflits de représentation qu'une exigence analytique.

Si la CDB a eu un effet catalyseur, c'est bien sur les communautés autochtones et locales. Pratiquement absentes dans les premières années d'existence de la CDB, les communautés autochtones et locales participèrent de façon significative au régime pour la première fois à la CoP-2 et formèrent un caucus unifié à la suivante, en 1996 (OLDHAM, 2002). Elles se considèrent maintenant comme seules habilitées à parler en leur nom propre. Il arrive même qu'elles se dissocient complètement des autres ONG, dont les revendications sont jugées agressives et non constructives. Par exemple, l'attitude négative et dénonciatrice de plusieurs ONG ne fait souvent qu'inciter les gouvernements à former des groupes de négociation plus restreints dont l'accès peut alors être interdit aux communautés autochtones et locales (CROWLEY, 2003).

La création du Forum international autochtone sur la biodiversité (IIFB – International Indigenous Forum on Biodiversity) en 1996 constitue un événement marquant en termes de représentation et de participation des communautés autochtones et locales. Le Forum regroupe des organisations autochtones dont la composition varie à chaque réunion de la CDB en fonction des communautés présentes. Il ne s'agit ni d'une fédération ni d'une institution, même si elle s'institutionnalise progressivement, mais d'une coalition. Elle ne possède pas de « membres » en tant que tels, mais une douzaine d'organisations y participent sur une base régulière. Initialement conçu pour unifier et coordonner les forces des communautés autochtones et locales, le Forum jouit maintenant d'un statut consultatif officiel auprès de la CoP et « bénéficie d'une importance croissante au sein des négociations dans le cadre de la Convention » (OLDHAM, 2002).

Mais cette coalition apparaît de plus en plus fragile face aux divergences idéologiques et stratégiques entre communautés autochtones et locales (CROWLEY, 2003). Les communautés autochtones occidentales, dont les moyens et le pouvoir politiques sont sans commune mesure avec ceux des communautés du Sud, ont des intérêts différents de ces dernières qui luttent toujours pour l'affirmation et le respect de leurs droits politiques,

économiques et culturels. Les oppositions sont aussi régionales (Afrique, Amérique du Sud, Asie-Pacifique). Certaines communautés sont principalement préoccupées par la commercialisation des ressources génétiques et les principes régissant l'accès et le partage des avantages, tandis que d'autres cherchent d'abord à protéger les savoirs traditionnels ou leurs droits politiques et économiques (OLDHAM, 2002).

Le régime n'a pas facilité le développement du CHM en une banque de données, d'informations et d'analyses pertinentes au niveau local-régional qui serait aussi alimentée par les ONG. Le CHM n'a ni mécanisme cohérent de recueil d'informations et d'analyses, ni stratégie visant à promouvoir son utilisation. Il se contente d'être un conduit entre le régime et l'échelon local, plutôt que de faciliter la remontée de l'information vers le régime, ou le partage d'informations, à tous les niveaux, entre les acteurs de la biodiversité.

Le système de gouvernance de la Convention a-t-il facilité la participation des ONG au régime ?

N'avoir facilité qu'indirectement ou par défaut l'émergence d'ONG est une chose, mais le régime a-t-il encouragé la participation des ONG afin de développer la transparence des activités et de créer des opportunités d'adaptation ?

L'Agenda 21 avait affirmé la nécessité de développer de nouvelles formes de participation. La transparence et la participation figurent parmi les déterminants de l'efficacité des régimes les plus souvent évoqués. L'approche des politiques publiques à l'échelle mondiale insiste aussi sur la responsabilité des organisations internationales de promouvoir l'ouverture et la transparence, afin d'accroître la responsabilité des acteurs et la légitimité des politiques qui reposent sur la délégation de certains aspects de la mise en œuvre à des acteurs non étatiques.

La plénière d'ouverture de la 1^{re} session du Comité intergouvernemental pour la Convention sur la diversité biologique (CICDB) souligna l'importance de la participation de tous les intervenants

touchés par la conservation de la biodiversité, du libre accès à l'information et aux séances officielles de négociation ainsi que du développement de la collaboration entre les ONG et le secrétariat intérimaire.

Le régime accroît la transparence par de multiples moyens. Au CHM, potentiellement l'instrument le plus important mais en réalité limité, s'ajoutent la participation des ONG en tant qu'observateurs aux sessions plénières, aux groupes de travail et aux groupes de contact⁸, l'organisation d'événements parallèles aux réunions de la CoP et de l'OSASTT, et la distribution, dans ces réunions, d'informations, de rapports, de notes de synthèse et de memoranda, distribution facilitée par le secrétariat qui met sa logistique à la disposition des ONG. Le secrétariat est en relation continue avec un petit nombre d'ONG, notamment Conservation International, le WRI, l'UICN, le Centre international de liaison pour l'environnement (CILE), FIELD et le Centre de recherches forestières international (Cifor), certaines contribuant de façon substantielle à la rédaction des notes de synthèse du secrétariat et aux travaux de groupes d'experts.

Les communautés autochtones représentent un cas particulier en ce qui concerne leur intégration aux travaux de la CDB. Comme le souligne CROWLEY (2003), elles « disposent d'un droit de parole identique à celui des Parties, tant lors des séances plénières que des sessions de travail en sous-groupes ou en groupe de contact ; leurs objections formelles ou leurs commentaires sont inscrits dans le rapport final des réunions ; et, comme le veut l'habitude prise depuis l'atelier de Madrid (1997), il y a co-présidence autochtone des sous-groupes et formation d'un groupe d'amis autochtones du bureau. La CoP-4 créa un sous-groupe de travail composé de délégués et de représentants des communautés autochtones et

⁸ L'accès aux sessions plénières et aux groupes de travail est conditionnel à la non-objection par un tiers des Parties, tandis que l'accès au groupe de contact est limité au bon vouloir des gouvernements présents. Les ONG n'ont généralement pas accès aux sous-groupes dits « des amis du président » ou aux groupes de rédaction des décisions. Cet accès, qui demeure remarquable et n'a fait que se renforcer, dépend largement du caractère plus ou moins controversé des discussions en cours. Par exemple, à la CoP-1, les États-Unis demandèrent avec succès l'exclusion de toutes les ONG des discussions sur la biosécurité (SINGH NIJAR, 2002).

locales afin d'élaborer le texte de la décision destinée à encadrer le programme de travail sur le 8j, ce qui pourrait avoir causé un précédent sur le plan de la composition des groupes de contact et de travail, puisque les observateurs passaient de la participation à la négociation. L'adoption des recommandations demeure, toutefois, du seul ressort des Parties ». Ces observateurs furent par la suite exclus de la discussion sur les amendements au texte de la décision, même si les groupes restaient toujours ouverts aux observateurs. De même, la présence des groupes autochtones était forte et active aux réunions du groupe de contact sur le régime d'accès et de partage des avantages à la CoP-7.

La question de la composition des groupes d'experts, panels d'experts et groupes de liaison est plus délicate. États et ONG ont critiqué le manque de transparence dans la composition des groupes d'experts formés par le secrétariat, alors que les ONG ont aussi déploré que ceux de l'OSASTT et de la CoP ne soient composés que d'experts nommés par les gouvernements. Les communautés autochtones et locales continuent de réclamer une plus grande transparence du processus de sélection d'experts. Les Parties ne reconnaissent la valeur de l'expertise des communautés autochtones et locales qu'à la CoP-5. Le nombre de plaintes déposées par les communautés autochtones et locales, ainsi que par les ONG suite à la septième réunion de l'OSASTT en novembre 2001, a apparemment incité le secrétariat à consulter le Forum pour la sélection d'experts autochtones (OLDHAM, 2002).

Le système de gouvernance de la Convention a-t-il influencé les stratégies des ONG locales ?

Les nombreuses études de communautés locales font peu de cas d'une influence possible du régime, mais comme ces études ne posent pas les questions pertinentes à ce genre de préoccupation, la prudence est de mise. Il est certain que peu d'acteurs locaux feront d'eux-mêmes un lien entre leurs actions et leurs résultats et l'existence de la CDB. Un premier examen des projets sélectionnés dans le cadre de l'Initiative « Équateur » du PNUD indique que la CDB, ou ses organes, n'ont pas eu d'impact direct sur le développement de ces projets locaux de protection de la biodiversité. À

cet égard, le CHM a failli à sa mission de relier le régime à l'action locale. Il a été plutôt mis en œuvre comme un outil de communication du haut vers le bas, ou entre les gouvernements et le régime, perpétuant ainsi le modèle traditionnel de définition des problèmes, d'identification des solutions, de programmes et de projets étrangers aux préoccupations, expériences ou cultures locales.

Cela ne signifie pas que la CDB n'ait joué aucun rôle de restructuration du contexte dans lequel s'inscrit l'action de ces groupes. Dans certains cas, comme dans celui du Costa Rica, le lien entre le régime et le local ne se fait pas directement, mais par l'intermédiaire des réseaux d'experts transnationaux ou par les ONG internationales qui apportent l'information sur le régime et des ressources politiques, intellectuelles ou financières (STEINBERG, 2001). Enfin, il faut se garder de faire de la construction de liens entre le local et l'international une panacée de l'efficacité d'un régime. Celui-ci peut parfois tomber victime d'une alliance entre ONG transnationales et locales, comme le rapportent BERLIN et BERLIN (2002).

En résumé, le régime a vu l'émergence simultanée de plusieurs réseaux, mais aucun qui soit devenu fort ou qui soit entretenu activement. Cependant, deux groupes jouissent d'un statut particulier : les communautés autochtones et les groupes d'experts. Le système de gouvernance de la Convention a largement négligé ses relations avec les ONG. De plus, et c'est peut-être ce qui est plus significatif, ces relations continuent d'être définies par les Parties comme un problème « d'ouverture » vers les ONG et non comme un problème de développement d'un système de gouvernance qui rassemblerait ONG, États et secteur privé dans la promotion des normes du régime, pour le développement des connaissances pertinentes et en vue du renforcement des engagements de toutes les Parties prenantes.

Les ONG et l'efficacité du système de gouvernance

Dans la contribution des ONG à l'efficacité des régimes, la plupart des auteurs insistent sur la fourniture d'information, la mobilisation de l'opinion publique, la représentation des groupes marginalisés,

la fourniture d'une expertise technique, la surveillance et l'évaluation, et la légitimation des processus de décision. La plupart de ces rôles se retrouvent dans les fonctions associées à l'efficacité du régime. Cette section renverse la perspective d'analyse et s'interroge sur l'impact des ONG sur un certain nombre de pré-conditions associées à l'efficacité du régime, soit la capacité d'apprentissage, la capacité d'impulsion, le lien entre le local et le global, la diffusion des normes du régime et la cohérence entre les régimes.

Les ONG facilitent-elles l'apprentissage ?

Selon le modèle libéral, les régimes facilitent l'apprentissage individuel et social, c'est-à-dire le développement de nouvelles perspectives sur un problème, de nouvelles idées quant à leurs solutions, de nouvelles techniques de mise en œuvre et de nouvelles méthodes visant à promouvoir l'efficacité du régime (YOUNG et LEVY, 1999). Le développement d'une capacité d'apprentissage, outre les facteurs institutionnels, repose sur la circulation de l'information du bas vers le haut, sur des contacts réguliers avec les sources d'information et sur l'expertise de recherche que peuvent fournir ces organisations (HAAS et HAAS, 1995 ; BRAMBLE et PORTER, 1992).

La meilleure façon d'évaluer ce rôle potentiel des ONG serait d'examiner en détail l'élaboration et la mise en œuvre des programmes de travail thématiques de la Convention, ce qui reste malheureusement à faire. Contentons-nous d'évoquer et d'illustrer quelques points généraux. Tout d'abord, hormis dans le cas des groupes autochtones, le régime n'a pas créé les conditions institutionnelles ou développé les contacts suivis qui faciliteraient une telle dynamique. De même, l'information circule peu du bas vers le haut, le CHM ayant surtout évolué comme un instrument de mise en œuvre hiérarchique du régime. D'autre part, puisque le secrétariat n'a pas encore assumé un rôle de surveillance de la mise en œuvre de la Convention, rôle qui demeure controversé, on ne peut s'étonner que les ONG aient été peu engagées dans cette phase. Cela pourrait changer avec la création, par la CoP-7, de deux groupes de travail : l'un sur les aires protégées où l'UICN joue un rôle central, l'autre sur la mise en œuvre de la Convention et la concentration sur les indicateurs de performance de celle-ci.

De plus, évaluer l'impact des ONG sur la capacité d'apprentissage du régime est notoirement délicat. La position de certains pays a certes évolué depuis les débuts de la Convention, par exemple, la France, à la CoP-6, a reconnu la spécificité des droits des « premiers habitants », mais les difficultés d'attribution demeurent. Cette évolution est-elle due à des activités spécifiques d'ONG, à un processus de socialisation ou à une redéfinition des intérêts facilitée par le régime en général ? En fait, l'apprentissage organisationnel ne se fait pas soit de l'intérieur, soit de l'extérieur, mais résulte plutôt d'une combinaison de facteurs internes (des groupes désireux de « faire bouger les choses ») et externes (des conditions qui rendent leur action ou leur discours plus attrayant). La génération d'études joue un rôle important quand elles sont reprises (ou commanditées) par des États qui en facilitent la diffusion, soit parce qu'elles correspondent à leurs priorités ou qu'elles tendent vers une direction où ils aimeraient voir les discussions s'engager, soit parce qu'ils désirent lancer des ballons d'essai.

Dans quelle mesure les ONG constituent-elles une source d'informations indispensables pour le régime ? Cette fonction de diffusion de l'information est une des plus largement citées par les observateurs. Les ONG les plus actives dans la gouvernance du régime de la CDB sont celles qui disposent d'une expertise indispensable, que ce soit dans les domaines de la conservation (UICN, Birdlife International, Conservation International), juridique (CIEL, FIELD), ou en termes de représentativité (IPN). Les contributions techniques de l'UICN aux travaux des programmes de travail thématiques de la CDB sont difficiles à évaluer, d'autant plus que l'UICN possède aussi un accès direct auprès des gouvernements. La dépendance du régime envers les communautés autochtones et locales a déjà été mentionnée. Mais on ne peut aisément en conclure que ces activités d'information ont eu un impact direct, puisque les fonctionnaires ont souvent accès à la même information à travers d'autres canaux. Une variable importante est liée aux ressources dont dispose un pays. Un pays qui ne possède qu'une faible capacité scientifique sera évidemment plus dépendant de sources d'informations externes, provenant de son groupe de négociation ou d'ONG. Ce phénomène pose d'ailleurs la question de la cooptation intellectuelle de certains petits pays par des ONG revendiquant le monopole de l'information.

En fait, les ONG ne sont pas les seuls ou les plus importants courtiers d'information, les communautés épistémiques pourraient jouer un rôle tout aussi sinon plus important, bien que l'appréciation rigoureuse de leur impact soit également difficile. Dans le cas de la CDB, les experts de la conservation, des coraux, des espèces envahissantes, les taxinomistes, les ethnologues ont joué un rôle primordial. Un exemple est celui du Crucible Group, dont les travaux sur la biodiversité agricole ont été soutenus et diffusés par le Centre de recherches pour le développement international (GEMMILL et BAMIDELE-IZU, 2002), un organisme para-gouvernemental canadien⁹.

Un autre exemple est l'« Évaluation des écosystèmes du millénaire » lancée conjointement par le PNUD, le PNUE, la Banque mondiale et le WRI afin de faire l'état des connaissances sur l'état des écosystèmes dans le monde et l'impact des changements écosystémiques sur l'environnement et le développement humain. Il s'agit de répondre en partie aux besoins d'évaluation de trois accords multilatéraux sur l'environnement : la CDB, la Convention de Ramsar sur les zones humides et la Convention sur la lutte contre la désertification (CLD). Nous sommes, là encore, en présence d'une initiative de grande envergure lancée au niveau international sans grande concertation avec les conventions concernées, que les ONG n'ont pas initiée (mis à part le WRI qui est une ONG d'expertise-conseil particulière), mais à laquelle elles sont associées, puisque l'évaluation repose sur un réseau global de groupes d'ONG et de centres de recherche qui fournissent les rapports et les analyses des données régionales sur lesquels s'appuie l'évaluation.

⁹ Le «Crucible Group» est un groupe d'experts multinational et multidisciplinaire créé en 1993 pour discuter du contrôle et de la gestion des ressources agricoles génétiques et identifier les questions importantes, les tendances et les options d'usage. Il ne procède donc pas directement du régime de la CDB, mais plutôt de celui de l'Engagement international de la FAO. Le groupe s'est depuis élargi à 45 participants en provenance de 25 pays et a continué de chercher à fournir un forum neutre rassemblant des individus qui, autrement, ne se seraient pas rencontrés. Le deuxième rapport du groupe a contribué au débat et au développement de lignes directrices sur les droits de propriété intellectuelle, les droits des agriculteurs, les mécanismes de partage des avantages et le système de gouvernance le plus approprié (GEMMILL et BAMIDELE-IZU, 2002).

Les ONG facilitent-elles le changement (rôle d'impulsion) ?

Distinguons entre le niveau international et le niveau national. Au niveau international, les ONG peuvent faciliter le changement non seulement à travers la diffusion d'informations, mais aussi à travers la formation de coalitions d'États sur une question donnée. Par exemple, c'est grâce aux pressions politiques des représentants des communautés autochtones et des ONG que la CoP-3 décida de tenir un atelier sur les connaissances traditionnelles qui donna naissance au groupe de travail sur le 8j, mais ces communautés échouèrent dans leurs tentatives d'initier un mouvement de négociation d'un protocole. Les ONG échouèrent aussi dans leurs tentatives, avec les pays du Sud, de placer le mécanisme financier sous le contrôle de la CoP. Le succès ou l'échec des pressions des ONG, au niveau international, repose souvent sur leur action antérieure au niveau national. Elles doivent être plus présentes au niveau international car les réunions internationales conditionnent leur action nationale ou locale, sans négliger pour autant l'action nationale qui sous-tend la force de leur message international. Ces deux niveaux ne sont pas indépendants ou parallèles mais le prolongement l'un de l'autre.

Il est difficile d'évaluer au niveau national l'impact qu'ont les ONG à travers leur définition des problèmes, des solutions possibles et la mobilisation des publics. Il est évident que leur capacité d'influence au niveau national dépend de leur propre mobilisation, de la nature du système politique, de leur accès et du type de ressources (intellectuelles, politiques, financières, médiatiques, etc.) dont elles disposent. Les exemples sont peu documentés. Le WRI, le WWF et l'Environmental and Energy Study Institute auraient contribué à convaincre le président Clinton de signer la Convention en 1993 (GUNTER, 2001). Toutefois, la coalition d'ONG rassemblées au sein de Bionet échoua dans sa tentative d'engager le Sénat et ce même gouvernement à initier la procédure de ratification.

Les ONG facilitent-elles le lien entre le local et le global ?

Relier le local au global est une des fonctions les plus largement avancées par ceux qui voient dans les ONG des acteurs importants

de la gouvernance internationale de l'environnement. KECK et SIKKINK (1998) soutiennent que les « réseaux de plaideurs... multiplient les voies d'accès au système international ». Les ONG se targuent d'être en prise avec la réalité du terrain et de représenter les intérêts des populations concernées. Les ONG internationales ont joué un rôle capital dans l'interdiction du commerce de l'ivoire dans le cadre de la CITES. En général, elles ont la capacité d'internationaliser une question locale et, inversement, d'enraciner les actions globales dans les expériences locales. La protection de la biodiversité repose largement sur la création de liens effectifs entre les préoccupations locales, nationales et internationales. Selon Marie Roué, « une part de l'influence croissante des ONG dans le champ de la biodiversité tient aux paragraphes consacrés dans l'Agenda 21 et la Convention sur la biodiversité aux savoirs traditionnels écologiques (...) des populations indigènes et locales » qui ont permis aux ONG d'agir « en tant que médiateurs entre des savoirs locaux qu'ils n'appréhendent pas directement et les instances internationales et nationales »¹⁰. Ces savoirs locaux sur la gestion de la nature ont ainsi acquis, du moins formellement, une reconnaissance internationale.

Mais les ONG internationales proprement dites sont de plus en plus dépassées par des organisations locales qui leur dénie ce rôle d'intermédiaire ou de patron et le droit de s'exprimer au nom des communautés. On assiste de plus en plus à une tentative de se prendre soi-même en main. Le rôle des ONG, dans ce contexte, n'est plus celui de courtier (*broker*) mais un rôle « habilitant » (*empowering*) qu'illustre l'hypothèse de KECK et SIKKINK (1998), selon laquelle les coalitions de plaideurs « mettent des ressources à la disposition des nouveaux acteurs dans leurs luttes politiques et sociales internes ». MABILE (2002), dans le contexte du mandat de Djakarta sur la biodiversité marine, nous informe que le WWF, « concernant la gestion des aires marines protégées, encourage les processus de concertation impliquant une majorité d'acteurs à tous les stades (de la création à la gestion), l'implication des populations locales, la présence d'un plan de gestion, et la viabilité et la pérennité juridique et financière, et ce conformément aux orientations internationales ».

¹⁰ Compte rendu de la séance du 27-28 mai 2002 du séminaire PEVS/CNRS « Les ONG dans le champ de la biodiversité ».

Ce lien entre le local et le global ne se construit pas automatiquement. Les ONG doivent non seulement faire connaître la Convention et être actives au niveau international, mais aussi construire le soutien national à la Convention. GUNTER (2001) mentionne que les ONG américaines ont largement négligé cette dimension interne pour se consacrer au niveau diplomatique international. Construire un lien interne-externe, dans le cas des États-Unis, commencerait par convaincre les citoyens américains que la perte de biodiversité les affecte tout autant que le reste du monde. Cela est aussi vrai dans les autres pays.

Les ONG facilitent-elles la diffusion des normes du régime ?

Selon une des hypothèses de KECK et SIKKINK (1998), les « coalitions de plaideurs encouragent la mise en œuvre des normes en exerçant des pressions sur les acteurs pour qu'ils adoptent de nouvelles politiques, ou à travers leurs activités de surveillance du respect des normes internationales ». Les acteurs non étatiques joueraient ainsi un rôle crucial dans l'internalisation des normes puisqu'ils agissent comme porteurs et traducteurs de normes, dénoncent les manquements et entreprennent des activités d'éducation.

Dans le cas de la CDB, les ONG n'ont pas vraiment joué un rôle actif dans la surveillance de la mise en œuvre du régime, leur contribution se limitant à sa construction, mais cela pourrait changer suite à la concentration sur la cible de 2010. On peut aisément supposer que les activités des ONG actives dans le domaine de la biodiversité contribuent à la promotion du régime, mais une certaine prudence est nécessaire sur ce point, car tous les accords du champ de la biodiversité ne représentent pas les mêmes normes ou n'accordent pas une même importance aux normes qu'elles peuvent partager avec d'autres, telles que l'approche par écosystème, les questions de justice et d'équité, l'approche ou le principe de précaution, le développement durable. De plus, le manque de diversité des ONG et la dominance de certaines d'entre elles conduisent potentiellement à un déséquilibre dans le degré d'élaboration dans la promotion des trois objectifs du régime et amènent à négliger les contradictions potentielles entre ces derniers (par exemple entre l'accès et le partage des bénéfices d'une part,

et la conservation d'autre part). Or, les ONG les plus actives sont aussi celles qui ont tendance à posséder une vision restrictive du régime, telles que l'UICN ou la RSPB.

Les ONG facilitent-elles la cohérence entre les régimes ?

Dans quelle mesure les ONG constituent-elles des instruments d'intégration des activités des différentes agences des Nations unies œuvrant dans un même domaine, de façon que leurs actions se renforcent plutôt que de se concurrencer ?

L'élément principal qui mérite d'être évoqué ici est l'organisation des Forums mondiaux sur la biodiversité qui se tiennent avant les CoP des conventions liées à la biodiversité (CITES, Ramsar, Convention sur le changement climatique, CLD). Ces forums, organisés par l'UICN, le WRI et une panoplie d'ONG du Nord et du Sud, sont soutenus par le secrétariat et les gouvernements. Ils rassemblent une grande diversité d'individus de différents domaines et régions, en provenance de gouvernements aussi bien que de la société civile, qui participent à des discussions sur la biodiversité. Dix-neuf forums ont été organisés entre 1992 et février 2004.

L'appréciation de leur impact est difficile en l'absence d'étude détaillée. Il est clair que les « déclarations » qui en émanent ne peuvent avoir guère d'impact sur un agenda déjà adopté et sur les termes du débat déjà connus. Mais leur contribution potentielle est liée au fait qu'y participent non seulement des représentants d'ONG, mais aussi des experts et des délégués. Ils servent donc à développer et à renforcer des réseaux, et à diffuser de l'information d'une convention à l'autre (auprès des organes des conventions et des délégués, mais aussi entre réseaux non étatiques de différentes conventions). C'est la nature et les tentatives d'opérationnalisation de certains concepts, la représentation d'intérêts négligés et la diffusion d'études qui font sans doute l'intérêt de ces forums.

Selon ARTS (1998), l'inscription de la biodiversité marine à l'ordre du jour de la Convention fut grandement facilitée par la réunion du Forum à Nassau avant la CoP-1. De même, les recommandations du groupe de liaison sur les indicateurs de la biodiversité se basaient

largement sur les résultats de la 8^e réunion du système mondial d'information sur la biodiversité (GBIF) où les ONG, particulièrement l'UICN, tentaient d'influencer l'ordre du jour. De même, avant l'atelier de Madrid sur l'article 8j, deux réunions régionales dont les participants provenaient des gouvernements, des ONG et des organisations autochtones permirent à ces dernières d'exposer de manière forte leurs vues et leurs préoccupations face à la Convention.

Conclusion

Bien que les études tentant d'évaluer le degré et la nature de l'influence des ONG sur les choix internationaux abondent, elles continuent d'affronter des difficultés méthodologiques importantes. Outre le fait que le concept d'influence soit notoirement complexe à mesurer, ces difficultés comprennent :

– l'imprécision de la variable indépendante : représente-t-elle des valeurs (ONGE), une expertise (science) ou une identité (IPN) ? S'y ajoute un manque de précision sur la nature exacte des actions des ONG qui influenceraient les décideurs : parle-t-on de génération d'idées nouvelles, de diffusion d'idées existantes, ou de transformation du contexte politique, comme les campagnes anti-OGM en Europe et la négociation du Protocole de Carthagène (FALKNER, 2002) ?

– l'imprécision de la variable dépendante : est-ce le processus politique ou le résultat de ce processus ? Est-ce la formation ou la mise en œuvre de la politique ? Est-ce la formulation précise du texte de la Convention ou l'idée qui le sous-tend ?

– des problèmes d'inférence : des relations fallacieuses, des coïncidences d'intérêts et des corrélations entre actions et résultats sont prises pour des relations causales ;

– la tendance des personnes interrogées (aussi bien des ONG que des gouvernements) à exagérer le degré d'influence des acteurs transnationaux (ARTS, 1998) ;

– diverses difficultés d'attribution : (a) les ONG sont elles-mêmes divisées sur bien des points, par exemple sur les listes globales ou

les forêts : quand une coalition d'ONG « gagne » et qu'une autre « perd », qu'en conclure sur le rôle des ONG ? (b) les ONG qui ont « réussi » l'ont généralement fait en alliance avec une coalition d'États contre une coalition d'autres États et d'ONG ou au sein d'une structure institutionnelle « ouverte » aux activités des ONG, structure elle-même déterminée par les États ; (c) l'expertise réside souvent à la fois chez les ONG et les gouvernements, et l'influence politique est plus probable quand les ONG s'allient avec les experts scientifiques (AUBERTIN *et al.*, 1998).

Un moyen de contourner ces difficultés et d'avancer dans la réflexion sur le rôle des ONG est d'aborder ces dernières non pas comme un contre-pouvoir mais comme des partenaires dans une gouvernance décentralisée, et donc de s'interroger sur la nature et les conditions d'une construction commune d'un système de gouvernance apte à renforcer les conditions liées à l'efficacité d'un régime. Cela implique de réfléchir sur les conditions qui permettent au système de gouvernance de développer et de gérer ces réseaux et à ces derniers de contribuer à renforcer l'adaptation et la mise en œuvre du régime. Le cas de la CDB a montré que le potentiel structurant du système de gouvernance, s'il est considérable, reste à réaliser et que l'impact des ONG sur le renforcement des conditions d'efficacité du régime demeure fragmentaire.

Cette influence n'est pas *ipso facto* positive sur le plan du renforcement de l'efficacité du régime. Les ONG peuvent bloquer certains progrès ou promouvoir des actions contraires à la réalisation des objectifs du régime, comme dans le cas du Chiapas (BERLIN et BERLIN, 2002) ou celui des conventions sur les déversements de déchets radioactifs en haute mer (UNDERDAL, 2002). D'autres dysfonctionnements au niveau du régime sont possibles. Par exemple, les ONG peuvent devenir dépendantes de leurs sources de financement. De plus, puisque l'expertise n'est pas distribuée de façon uniforme, elles peuvent facilement devenir des conduits d'influence des pays du Nord à travers les concepts utilisés et la définition des problèmes et solutions avancées. Enfin, la question du déficit démocratique se pose toujours : comment accroître la responsabilité et la transparence des réseaux ? Comment encadrer l'émergence de normes privées ? Quels critères de représentativité et de légitimité devraient s'appliquer aux ONG du Sud et du Nord ?

En quels termes poser la légitimité des liens étroits existant entre États et ONG ? Ces questions, loin de disparaître, demeurent centrales dans le cadre d'une gouvernance décentralisée de l'environnement, même si cette dernière peut aider à les résoudre.

Références bibliographiques

ARTS B., 1998 – *The Political Influence of Global NGO's : Case Studies on the Climate and Biodiversity Conventions*. Utrecht, International Books.

ARTS B., MACK S., 2003 – Environmental NGOs and the Biosafety Protocol : A Case Study on Political Influence. *European Environment*, 13 (1) : 1319-1333.

AUBERTIN C., BOISVERT V., VIVIEN F.-D., 1998 – La construction sociale de la question de la biodiversité. *Natures, Sciences, Sociétés*, 6 (1) : 7-19.

BERLIN B., BERLIN E.A., 2002 – *NGOs and the Process of Prior Informed Consent in Bioprospecting Research : The Maya ICBG Project in Chiapas, Mexico*. Communication au séminaire « Les ONG dans le champ de la biodiversité », Programme Environnement, Vie et Société, CNRS, Paris, 27-28 mai.

BRAMBLE B. J., PORTER G., 1992 – « Non-Governmental Organizations and the Making of U.S. International Environmental Policy ». In Hurrell A., Kingsbury B., dir. : *The International Politics of the Environment*, Oxford, Clarendon Press : 313-353.

COOLEY A., RON J., 2002 – The NGO Scramble : Organizational Insecurity and the Political Economy of Transnational Action. *International Security*, 27 (1) : 5-39.

CROWLEY J., 2003 – *La capacité d'apprentissage du régime de la CDB : le cas de l'article 8 (j)*. Mémoire de maîtrise, Département de science politique, université du Québec à Montréal.

DUMOULIN D., 2002 – *Les savoirs locaux dans le filet des réseaux transnationaux*. Communication au séminaire « Les ONG dans le champ de la biodiversité », Programme Environnement, Vie et Société, CNRS, Paris, 27 mai 2002.

FALKNER R., 2002 – *NGOs and Biodiversity : The Case of the Biosafety Negotiations*. Communication au séminaire « Les ONG dans le champ de la biodiversité », Programme Environnement, Vie et Société, CNRS, Paris, 16 janvier 2002.

FROGER G., 2002 – *L'émergence de « nouvelles » formes de « gouvernance » dans le domaine de l'environnement et du développement ? Discours, acteurs, procédures collectives*. Manuscrit, MCF HDR, université de Versailles-Saint Quentin.

GEMMILL B., BAMIDELE-IZU A., 2002 – « The Role of NGOs and Civil Society in Global Environmental Governance ». In Esty D., Ivanova M. H., dir. : *Global Environmental Governance : Options and Opportunities*, New Haven, Yale School of Forestry : 77-100.

GUNTER M. M. Jr., 2001 – *Building the Next Ark : NGO Strategies in Protecting International Biodiversity*. Ph.D. Dissertation, University of Kentucky.

HAAS P. M., 1992 – Introduction : Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization*, 46 (1) : 1-35.

HAAS E. B., HAAS P. M., 1995 – Learning to Learn : Improving International Governance. *Global Governance*, 1 (3) : 255-285.

KECK M. E., SIKKINK K., 1998 – *Activists Beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca, Cornell University Press.

KEOHANE R. O., HAAS P. M., LEVY M. A., 1993 – «The Effectiveness of International Environmental Institutions». In Haas P. M., Keohane R. O., Lévy M. A., eds. : *Institutions for the Earth. Sources of Effective International Environmental Protection*, Cambridge, The MIT Press : 3-24.

KEOHANE R. O., NYE J. S., 2000 – « Introduction ». In Nye J. S., Donahue J. D., dir. : *Governance in a Globalizing World*, Washington, The Brookings Institution : 1-41.

KNILL C., LENSCHOW A., eds. 2002 – *Implementing EU Environmental Policy : New Directions and Old Problems*. Manchester, Manchester University Press.

KRASNER S. D., 1983 – *International Regimes*. Ithaca, Cornell University Press.

LE PRESTRE Ph., dir., 2002 – *Governing Global Biodiversity : The Evolution and Implementation of the Convention on Biological Diversity*, Aldershot, Ashgate.

LOUAFI S., 2001 – *Les négociations internationales sur la biodiversité*. Communication au séminaire «Les ONG dans le champ de la biodiversité», Programme Environnement, Vie et Société, CNRS, 16 octobre 2001, Orléans.

MABILE S., 2002 – *Rôle d'une ONG internationale de conservation dans le contexte régional méditerranéen : l'exemple de la gestion de la biodiversité marine par le WWF*. Communication au séminaire «Les ONG dans le champ de la biodiversité», Programme Environnement, Vie, Société, CNRS, Montpellier, 15 novembre.

MCCONNELL F., 1996 – *The Biodiversity Convention : A Negotiating History*. London/The Hague/Boston, Kluwer Law International.

OLDHAM P., 2002 – *Negotiating Diversity, A Field Guide to the Convention on Biological Diversity* (non publié).

OLLITRAULT S., 2002 – *L'Europe, usages et construction des sources. Les ONG et le rôle des institutions européennes dans les mobilisations médiatiques*. Communication au séminaire «Les ONG dans le champ de la biodiversité», Programme Environnement, Vie, Société, CNRS, Paris, 16 janvier 2002.

RAYNAUT Cl., ZANONI M., 2003 – «Le développement durable : temporalités, espaces, acteurs». In Muxart T., Vivien F-D., Villalba B., Burnouf J., éd. : *Des milieux et des hommes : fragments d'histoires croisées*, Paris, Elsevier : 173-184.

REINICKE W. H., 1998 – *Global Public Policy. Governing Without Government ?* Washington, The Brookings Institution.

SINGH NIJAR G., 2002 – « Third World Network ». In Bail C., Falkner R., Marquard H., eds. : *The Cartagena Protocol on Biosafety. Reconciling Trade in Biotechnology with Environment and Development ?* London, Earthscan et Royal Institute of International Affairs : 263-267.

STEINBERG P. F., 2001 – *Environmental Leadership in Developing Countries : Transnational Relations and Biodiversity Policy in Costa Rica and Bolivia*. Cambridge, MIT Press.

SWANSON T. M., 1999 – Why Is There a Biodiversity Convention ? The International Interest in Centralized Development Planning. *International Affairs*, 75 (2) : 307-331.

UNDERDAL A., 2002 – « Conclusions : Patterns of Regime Effectiveness ». In Miles E. et al., dir. : *Environmental Regime Effectiveness : Confronting Theory with Evidence*, Cambridge, MIT Press : 433-65.

VIVIEN F.-D., 2002 – *Biodiversité et développement durable : retour sur la stratégie de l'UICN*. Communication au séminaire « Les ONG dans le champ de la biodiversité », Programme Environnement, Vie, Société, CNRS, 15 novembre 2002, Montpellier.

YOUNG O. R., LEVY M. A., 1999 – « The Effectiveness of International Environmental Regimes ». In Young O., ed. : *The Effectiveness of International Environmental Regimes : Causal Connections and Behavioral Mechanisms*, Cambridge, MIT Press : 1-32.

Gérer démocratiquement la biodiversité grâce aux ONG ?

Daniel COMPAGNON

politiste

Le discours d'origine politique, médiatique voire scientifique tend à mettre en avant le rôle supposé des ONG dans la « gouvernance mondiale » de la conservation de la biodiversité. Au plan local ou national, au Sud comme au Nord, ces ONG sont souvent investies d'une véritable délégation de pouvoir, notamment dans la gestion locale des aires protégées, au travers de programmes participatifs de conservation. Au plan global, elles sont censées remplir des fonctions multiples dans les régimes environnementaux définis par les conventions internationales. L'engouement contemporain pour les ONG doit nous inciter à davantage de vigilance critique sur le rôle qu'elles tiennent effectivement dans la régulation globale, sans pour autant jeter une suspicion de principe sur ces organisations et leurs activités.

Au-delà d'interrogations élémentaires sur leur efficacité et leur intégrité, ces ONG pourraient-elles contribuer à une démocratisation de la gestion de la biodiversité ? Pour beaucoup de leurs dirigeants, la réponse va de soi : étant l'incarnation d'une « société civile mondiale » en formation, notion qui fait l'objet d'un ample débat

théorique (WALZER, 1995 ; POULIGNY ; 2001 ; PRICE, 2003 ; LAXER et HALPERIN, 2003), les ONG contribueraient à l'émergence d'un espace public planétaire. Cette posture vertueuse leur permet d'évacuer le questionnement classique sur leur représentativité face aux gouvernements issus du suffrage populaire, mais aussi leur rapport au grand public et aux intérêts socialement construits (chasseurs, industriels, agriculteurs, etc.).

Il nous semble pour notre part que le renouvellement annoncé des catégories de l'entendement démocratique à travers la notion de gouvernance « globale » ou « multi-niveaux » est largement un trompe-l'œil. Dans un système-monde où les idées elles-mêmes subissent la loi du marché, la gouvernance globale ou multi-niveaux apparaît comme le paravent de procédures de captation et de cooptation où les acteurs de la décision, ONG comprises, échappent largement à tout contrôle démocratique. Pourtant, l'émergence de mouvements protestataires au Nord comme au Sud, de plus en plus matures politiquement, qui remettent en cause l'utopie du développement technicien planétaire et les règles d'un marché aveugle apparaît prometteuse. En effet, pas plus l'euphémisation de la contradiction entre développement et conservation de la biodiversité, transparaissant dans des slogans comme le « développement durable » ou « l'utilisation soutenable », que les raffinements des techniques participatives ne peuvent fonder un espoir de changement. Celui-ci nécessite une re-politisation du débat et la production par le mouvement social d'une conscience écologique socialement enracinée.

Avant d'examiner quelques expériences allant dans ce sens, il convient de revenir sur le clivage essentiel entre deux logiques traversant la galaxie ONG : logique d'entreprise ou logique de contestation. Ensuite, nous examinerons l'incompatibilité entre une approche en termes de gouvernance et les procédures de la responsabilité démocratique, avant d'en venir aux mouvements de résistance au Nord et au Sud.

Logique entrepreneuriale et logique protestataire

L'ambiguïté de cette catégorie englobante des ONG est traitée de façon approfondie ailleurs dans le présent ouvrage, mais quand on veut aborder la question de la démocratie, il est nécessaire de préciser de quel type d'ONG on parle. Relevant de la catégorie sociologique plus large des groupes d'intérêt, l'ONG défend cependant un intérêt qui n'est pas prioritairement matériel ou financier, mais est constitué par l'adhésion à des valeurs – ce à quoi on attache de l'importance – et représentations communes, autrement dit une idéologie sans la connotation péjorative. Il s'agit d'un intérêt moral ou symbolique en ce sens qu'il est de l'ordre des idées et non pas d'ordre matériel, comme c'est le cas pour l'entreprise économique ou le syndicat ouvrier. Toutefois, des entreprises (coopératives de production par exemple) ou des syndicats (de paysans du tiers monde) peuvent usurper le label ONG, en raison de l'aura positive qui l'entoure encore, pour mieux faire avancer leurs intérêts. Se prévaloir d'un intérêt moral (la défense d'une cause, celle de l'éléphant, de la forêt tropicale, des zones humides, etc.) présente des avantages indéniables du point de vue de la légitimation. Ce type d'intérêt est plus difficilement mis en question ou invalidé que l'intérêt matériel particulier.

Cela ne doit pas nous empêcher d'analyser l'ONG comme une entreprise d'un type particulier, à côté des entreprises économiques et des entreprises politiques (BAILEY, 1971), au sens où toutes ont en commun cette logique de rationalisation des activités humaines, dont Max Weber a montré qu'elle caractérise à la fois l'État et le capitalisme modernes. De fait, l'ONG met au service de la défense d'une cause une logique organisationnelle proche de celle de la firme industrielle. L'exemple de Conservation International (CI), comparée à une « start-up de la biodiversité »¹ (DE MOMBYNES et MERMET, 2003), souligne l'importance de cette dimension entrepreneuriale dans l'analyse de l'intervention des ONG environnementales. Les

¹ Fondée en janvier 1987 avec 35 personnes en tout, cette véritable entreprise multinationale employait 1 300 personnes et travaillait dans plus de 30 pays sur 4 continents en 2002. Toutefois son centre reste fermement ancré à Washington.

stratégies mises en œuvre s'apparentent à celles des firmes pour conquérir des marchés (promotion des *Hot spots* où la biodiversité est particulièrement menacée pour CI), elles impliquent souvent, pour surmonter les obstacles, des jeux complexes d'acteurs et des alliances locales échappant au registre de la bonne volonté et du volontariat bénévole censé caractériser le monde des ONG.

La concurrence est particulièrement vive entre organisations pour le contrôle des aires protégées à gérer et des zones d'interventions de leurs projets, pour le recrutement de personnel compétent (pour lequel elles peuvent se trouver également en concurrence avec les États et les organisations internationales gouvernementales, OIG) et dans le domaine du financement. De fait, la collecte de fonds devient une fonction de plus en plus vitale à mesure que l'organisation grossit. Il serait toutefois absurde de réduire des organisations comme Greenpeace, Conservation International ou le World Wildlife Fund (WWF) à cette seule dimension. De nombreux travaux ont également souligné la propension des élites intermédiaires du Sud, issues des classes moyennes instruites, à créer des ONG locales – surtout dans le secteur du développement rural et de l'action sociale – en réponse à la fois aux effets des politiques d'ajustement structurel et aux sollicitations des bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux. Souvent sans grande base sociale et assimilables plutôt à des bureaux d'études, ces petites ONG du Sud deviennent pour leurs dirigeants des entreprises au sens économique du terme.

L'ONGE produit son propre discours, ses propres concepts pour promouvoir sa « marque ». Comme dans les partis politiques ou les syndicats, l'objectif de second rang qu'est la défense de l'organisation tend à prendre une place prépondérante, sans remettre en cause l'adhésion aux valeurs (la cause) qui forment le ciment de l'organisation. Croissance organisationnelle mécanique, expansion multinationale pour plus d'efficacité et professionnalisation pour contenter les donateurs sont des logiques indissociables, comme l'a montré Johanna SIMÉANT (2003) à propos des organisations humanitaires transnationales. Il n'est pas très surprenant de les retrouver au sein des grandes ONGE internationales dont de Mombynes et Mermet constatent qu'elles forment une sorte d'oligopole dont les participants peuvent s'associer ou rivaliser tout en excluant les compétiteurs plus petits.

Si le citoyen obtient des grandes ONGE, en échange de sa contribution financière, un service moral (intervention médiatisée sur la scène publique dans le domaine environnemental), et si donc ces ONG sont assimilables à bien des égards à des entreprises de services, comme le suggèrent les auteurs précités, la question de la démocratie se pose alors de façon radicalement différente. Il n'est nul besoin à CI ou au WWF d'être représentatives si elles sont efficaces. Cela ne signifie pas qu'elles soient irresponsables comme l'affirment certains bureaucrates ou représentants de l'État ; mais, de même que les grandes entreprises sont comptables vis-à-vis de leurs seuls actionnaires, les ONG rendent des comptes à ceux qui les financent et accessoirement à leurs adhérents. Si on est encore dans la sphère publique avec ces entreprises de services moraux, il ne s'agit plus vraiment d'action publique sous contrainte démocratique, mais de transactions entre organisations ; par exemple les négociations directes entre le WWF et l'OMC ou Greenpeace et la Commission européenne.

La rationalisation entrepreneuriale induit la professionnalisation des personnels, gage de crédibilité dans leurs rapports avec les États. Dès lors, il n'est pas surprenant que les cadres de ces ONG partagent une certaine culture « technocratique » avec les bureaucraties d'État ou les OIG, une façon commune d'appréhender les problèmes, forgée par des années de confrontation dans des réunions de travail et conférences internationales. Plusieurs travaux récents ont montré que l'itinéraire professionnel des cadres de ces organisations inclut de plus en plus un passage au sein d'une OIG, voire dans les services spécialisés d'un État, au sein d'une carrière dans le secteur non gouvernemental (DUMOULIN, 2003).

C'est pourquoi il devient essentiel de distinguer, parmi les organisations environnementales transnationales, d'une part, les entreprises de services moraux, remplissant un rôle quasiment de gestion parapublique, d'autre part, les réseaux transnationaux de militants, *transnational advocacy networks* (KECK et SIKKINK, 1998), et autres mouvements protestataires, dont la vocation est de s'opposer aux décisions du pouvoir politique, voire de contester l'ordre existant. Sidney TARROW (2000) distingue ces réseaux transnationaux thématiques des mouvements sociaux transnationaux orientés vers la contestation du pouvoir dans un pays ou vis-à-vis d'une OIG ou encore d'une firme transnationale, une

distinction assez arbitraire, comme le note David Dumoulin. Quoi qu'il en soit, une bonne partie du mouvement associatif écologiste dans les pays du Nord (par exemple le mouvement anti-nucléaire) s'inscrivait historiquement dans ce pôle radical. Bien entendu, la distinction doit rester analytique : certaines organisations comme Friends of the Earth International et Greenpeace, qui participent du premier groupe par leurs modes de financement et d'organisation, appartiennent au second par leur positionnement politique.

La gouvernance environnementale, un ersatz de démocratie

L'un des mérites habituellement reconnus aux ONG environnementales serait de contribuer à l'émergence d'une gouvernance démocratique de l'environnement à l'échelle mondiale. Dans la théorie des relations internationales comme dans l'analyse des politiques publiques, la gouvernance renvoie à une crise de l'État comme acteur. Dans le premier champ, le courant du libéralisme transnationaliste souligne que la régulation d'un système international constitué d'interdépendances complexes, quand elle existe, ne passe pas exclusivement par les États mais implique un grand nombre d'acteurs non étatiques (ROSENAU et CZEMPIEL, 1992). De leur côté, les théories actuelles des politiques publiques constatent l'éclatement de la décision et la fin des autorités imposant verticalement leur point de vue, au profit d'un processus de négociation de l'action publique et de consultation des parties intéressées (*stakeholders*). Du constat d'une modification des modes de régulation à un discours normatif qui fait de l'évitement de l'État la condition du succès et de l'efficacité, le pas est souvent vite franchi. Ce n'est pas un hasard si la diffusion du concept de gouvernance doit beaucoup aux institutions de Bretton Woods, imitées ensuite par les agences onusiennes et les organismes d'aide bilatérale. Quand la Banque mondiale se rend aux arguments des ONG environnementales quant aux risques posés par l'oléoduc Tchad-Cameroun, en exigeant un plan de

gestion de l'environnement et des mesures d'accompagnement pour les populations concernées, c'est pour mieux imposer des conditionnalités financières strictes à l'État tchadien (TULIPE, 2004). Avec le versement des premières redevances, le gouvernement de Idriss Déby commence d'ailleurs à se rebiffer contre cette amputation de sa souveraineté. Le discours sur la « bonne » gouvernance est avant tout un dispositif sémantique de légitimation des multiples formes de l'ingérence dans les pays du Sud ; de ce point de vue, « l'impérialisme vert » est souvent aussi mal perçu que l'ajustement structurel dans le domaine économique. L'argument a d'ailleurs servi aux gouvernements malaisien et indonésien pour résister aux campagnes transnationales contre la surexploitation forestière.

De fait, le concept de gouvernance s'oppose à celui de « gouvernement » (administration, gestion, etc.), en postulant une coordination public/privé, une horizontalité des rapports et une interaction complexe entre une multitude d'acteurs (SMOUTS, 1998). On peut y voir « l'ensemble des processus par lesquels des règles collectives sont élaborées, décidées, légitimées, mises en œuvre et contrôlées » (LAMY et LAÏDI, 2002). Dans une vision très nord-américaine de la démocratie, les ONG se présentent à la fois comme parties prenantes à une décision négociée, mais aussi comme seul contre-pouvoir face à l'État et au marché, comme une sorte de « troisième voie » (FLORINI, 1999). La gouvernance mondiale en est-elle pour autant plus « participative » et « démocratique » ? On peut en douter. Raisonner en termes de gouvernance (*a fortiori* démocratique) tend en réalité à occulter les inégalités structurelles de pouvoir entre acteurs et à postuler qu'un intérêt commun à mettre en œuvre un régime international puisse l'emporter sur les différences de statut et de ressources, par exemple entre États et ONG, mais aussi entre ces dernières et les firmes transnationales. Ce ne sont pas les « initiatives de type II » mises en avant au sommet de Johannesburg², lesquelles traduisent avant tout le refus des États de financer davantage la conservation, qui vont bouleverser ces rapports de force. L'évolution ainsi engagée

² Il s'agit de projets de développement local, censés traduire en actes les recommandations de l'Agenda 21, et associant des gouvernements du Sud, des OIG ou des ONG du Nord et de grandes entreprises qui se chargent du financement (et des relations publiques).

conforte au contraire le processus de cooptation des grandes ONG de services dans le système de domination, tandis que les firmes transnationales vont acquérir à bon compte une image éco-responsable.

En outre, dans une conception de la démocratie qui met l'accent sur la représentation, le statut d'avant-garde autoproclamée des ONG fait problème. Suffit-il de se réclamer de la « majorité silencieuse » et d'une « démarche citoyenne » pour s'affranchir de toute obligation de rendre des comptes ? Greenpeace se prévaut du nombre de ses adhérents pour se déclarer en phase avec l'opinion publique dûment sensibilisée. Au nom de l'efficacité, elle est cependant organisée de façon hiérarchisée, comme une armée. Comme le montre Denis CHARTIER (2002), les stratégies et les campagnes sont définies d'en haut par un petit état-major de permanents, la base étant amenée à adhérer aux actions et à ratifier les prises de position de l'organisation. Comment une organisation non démocratique pourrait-elle contribuer à démocratiser la gouvernance globale ? Certes, nombre d'environnementalistes en sont conscients et ont tenté de donner dans les forums internationaux « une voix aux sans-voix », en parrainant des ONG du Sud, en particulier celles des peuples autochtones.

Cela étant, les caractéristiques structurelles du système international sont davantage en cause que la bonne volonté des dirigeants d'ONG. Dans une politique globalisée, où les décideurs individuels ne sont pas aisément identifiables puisque la décision est éclatée au sein de réseaux d'organisations, voire diluée dans les processus de marché, où lesdites décisions sont prises à des échelons différents de ceux où elles s'appliquent, en particulier pour les conventions environnementales internationales, il est difficile aux populations de peser effectivement. Or la réalité est têtue : entre le citoyen et la gouvernance globale demeure l'échelon essentiel de l'État, à la fois l'évidence de son absence en tant qu'autorité unique au plan mondial et à la fois sa prégnance en tant qu'acteur central des relations internationales. Loin d'être d'abord une expression de la seule « société civile », la gouvernance s'enracine dans l'intergouvernemental. Il n'y a pas de régime international environnemental qui ne repose sur un traité interétatique, ce qui se constate encore mieux, *a contrario*, quand ce traité fait

défaut comme dans le cas de la forêt tropicale. Or, ce sont bien des États (la Malaisie, l'Inde et le Brésil notamment) qui ont bloqué en 1991, au nom de leur droit au développement économique et à la souveraineté sur leurs ressources, les efforts des ONG pour faire adopter une convention internationale sur les forêts.

En tant qu'abstraction totalisante, la biodiversité ne remplit qu'imparfaitement les critères du bien public mondial (COMPAGNON, 2002). En effet, les biotopes sont situés dans des espaces de dimension variable, mais toujours inscrits dans des territoires étatiques, dont l'effacement a été un peu trop rapidement annoncé. C'est pourquoi la question de la souveraineté des États sur les ressources traverse tous les débats internationaux autour de la conservation de la biodiversité. Ce fut un temps un facteur de blocage dans les travaux préparatoires à la Convention sur la diversité biologique (CDB) et un enjeu essentiel dans les négociations du protocole de Carthagène. Derrière l'affrontement sur le classement des espèces menacées, dans les différentes annexes de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES), se profile l'intérêt des États à exploiter leurs ressources faunistiques ou forestières. On pourrait en dire autant, dans une moindre mesure, de la Convention de Ramsar sur les zones humides d'importance internationale.

De surcroît, l'autonomie de la sphère ONG est problématique, que l'on raisonne dans un cadre national ou au plan international. Le simulacre de la gouvernance se ramène largement à une cooptation des grandes ONG transnationales par les États et les OIG. Elles prennent part de plus en plus aux négociations internationales parfois au sein même des délégations des États où elles peuvent valoriser leur expertise environnementale. Toutefois, elles y font souvent figure de caution scientifique et politique des postures de puissance des États, quand elles ne sont pas de simples pions dans les stratégies de ces États. Cela fut largement le cas pour les ONG d'Afrique australe défendant la chasse commerciale à l'éléphant, instrumentalisée par le Zimbabwe dans les débats de la CITES. En tout état de cause, pour la majorité des ONG, notamment celles du Sud, leur participation colorée aux forums qui accompagnent les conférences onusiennes, depuis Stockholm en 1972 à

Johannesburg en 2002, conduit à exagérer la portée de leur influence réelle sur les négociations. Nous en voulons pour preuve le contraste entre l'esprit offensif qui prévalait avant le Sommet mondial sur le développement durable de 2002 et l'indigence de la déclaration finale adoptée à Johannesburg.

La connivence avec les OIG conduit parfois les grandes ONG à servir de « béquilles » à des organismes internationaux trop bureaucratisés ou insuffisamment dotés en ressources comme le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE). Ainsi l'UICN, l'Union mondiale pour la nature, et le WWF jouent un rôle de premier plan dans le fonctionnement de la CITES, en collaborant aux comités spécialisés ou en fournissant au Secrétariat des services précieux par l'intermédiaire de leur filiale commune Traffic. Toutefois, le rôle des ONG dans la gouvernance de la CDB paraît plus modeste, surtout au regard de la place prise par les peuples autochtones. Le Secrétariat de la CDB s'appuie toutefois sur les ONG pour contourner le manque de coopération des États, dans le suivi de l'état de la biodiversité dans chaque pays et dans l'adoption des plans nationaux de conservation. Dans la plupart des régimes environnementaux internationaux, les ONG sont courtisées pour légitimer les décisions de la diplomatie officielle. Elles jouent d'ailleurs volontiers ce rôle de caisse de résonance, quitte à adopter une posture apparemment critique, car elles ont à y gagner une précieuse reconnaissance institutionnelle. La logique de compétition entre ONG joue également à ce niveau. Les OIG, quant à elles, ont tout intérêt à mesurer l'efficacité des conventions en termes de participation des ONG aux réunions, plutôt qu'en termes d'indicateurs physiques de dégradation environnementale. « *Keep going !* » pourrait être le leitmotiv de ces réseaux d'acteurs qui donnent le change.

Que, dans certains secteurs, les ONG soient assez fortement intégrées au processus de décision des États, ce que recoupe l'idée de réseaux d'action publique (*policy networks*), lesquels ont souvent pris une dimension internationale, ne supprime pas l'asymétrie de pouvoir. D'ailleurs, ces réseaux constituent un prolongement de l'action de l'État et participent d'une dilution générale des responsabilités, mais aussi du contournement des oppositions aux politiques publiques, dans un domaine où la part du discours ne

cesse d'augmenter. La fameuse « concertation » est devenue le maître mot des opérations d'aménagement pour mieux mystifier les populations. D'où les innombrables « plans d'action » sur le climat, les zones humides, les énergies renouvelables, qui comportent plus de déclarations d'intention que de mesures concrètes. Il faut d'ailleurs distinguer analytiquement ce type de réseau des réseaux transnationaux de militants qui lient les ONG entre elles pour l'action ou l'information commune (par exemple en France, Inf'OGM ou le Réseau Action Climat, eux-mêmes reliés aux réseaux planétaires). Les rapports qu'entretiennent ces deux types de réseaux ne sont pas exempts de conflits et d'arrière-pensées. La Commission de l'UE a encouragé la fondation en 1974 du Bureau européen de l'environnement (BEE), coalition de 130 associations nationales venant de 24 pays (chiffres de 2000), dont elle finance aujourd'hui 60 % du budget. Elle a également soutenu d'autres ONG, au fur et à mesure de leur implantation à Bruxelles, ou encore facilité la création, en 1993, d'un forum consultatif sur l'environnement aujourd'hui connu sous le nom de Forum Vert Européen. Ce soutien ambigu garantit certes un minimum de moyens aux ONG pour exister face aux puissants lobbies économiques, en étant plus écoutées à Bruxelles que dans leurs capitales respectives. Cela s'inscrit aussi dans une conception « polyarchique » de la décision publique qui donne à la Commission le beau rôle, celui d'un arbitre entre des positions posées comme concurrentes, mais dont la légitimité serait comparable.

Dans le cas de la mise en œuvre du programme Natura 2000 (encadré), la Commission s'est appuyée sur les associations écologistes nationales via le BEE, pour faire pression sur les gouvernements en retard dans l'identification des sites – notamment le gouvernement français qui n'a pas voulu vaincre les résistances d'élus locaux et d'acteurs économiques (BERNY, 2003). Il y a bien eu contournement de l'échelon de l'État-Nation par les ONG, mais s'agit-il vraiment de la gouvernance démocratique dans la vision idéalisée qui en est souvent présentée ? La Commission instrumentalise les ONG nationales (WWF France et le réseau France Nature Environnement) davantage qu'elle ne les écoute, mais celles-ci y trouvent leur compte en termes de ressources politiques et financières. La coopération est également fréquente dans le domaine des campagnes d'opinion et contribue à rendre

Natura 2000 : un réseau européen de protection de la biodiversité

La directive Habitats, adoptée en 1992 par la CEE, a pour objectif d'harmoniser au niveau européen la conservation biologique des espaces naturels par la constitution d'un réseau, baptisé Natura 2000. Début 2004, le réseau Natura 2000 représentait 18 % du territoire européen. Les Zones spéciales de conservation (ZSC), issues de la directive Habitats et les Zones de protection spéciale (ZPS), résultant de la directive Oiseaux de 1979, constituent les deux types d'aires protégées de ce réseau. De nombreux conflits ont éclaté en Europe au moment de la première phase de réalisation des inventaires (1994-1998). Cette étape consistait à repérer, grâce à une évaluation scientifique confiée à chaque État, les habitats et les espèces à protéger, et à en dresser l'inventaire. Ainsi, en France, les chasseurs structurés par le mouvement « Chasse Pêche Nature et Tradition » ou encore le Countryside Movement au Royaume-Uni représentent cette contestation de ce qu'ils considéraient comme une mise en sanctuaire de la nature. En revanche, de nombreuses associations régionales, souvent informées par les ONG internationales telles que le WWF, déplorent l'entrée du politique dans une démarche d'expertise scientifique et dénoncent la réduction drastique des quotas de protection.

Dans cette première phase, les ONG et les scientifiques ont joué ce rôle d'expertise qui se prolongera au moment de l'instauration des ZSC et des ZPS. En France, les conflits suscités par la mise en œuvre de la directive ont débouché sur une procédure favorisant l'intégration d'acteurs dotés de compétences et de savoirs divers quant à la gestion de la nature. Dans ce contexte, les ONG peuvent sortir de leur rôle d'écologiste par le biais de la contractualisation, mesure qui vise à sanctionner des accords entre les groupes d'intérêts en présence – agriculteurs, chasseurs, forestiers, tourisme, milieu industriel, etc. – pour appliquer localement des modes de gestion appropriés à l'objectif de conservation de la biodiversité. D'autres États-membres de l'Union européenne ont choisi la voie de la réglementation, ce qui peut avoir pour effet de restreindre les concertations entre les différents types d'acteurs.

Soulignons que ce réseau s'est mis en place dans un contexte de refonte de la Politique agricole commune (PAC) et de transformation des régulations économiques internationales. Aussi, la DG Environnement doit-elle convaincre, avec l'aide de nombreux groupes d'intérêts environnementaux dont les ONG, que l'application des directives aura à moyen ou long terme des retombées bénéfiques pour les gestionnaires des espaces ruraux de l'Europe du Sud. LIFE, outil de financement européen, soutient 680 projets en Europe, ce qui représente 558 millions d'euros. Enfin, la DG Environnement développe un objectif de communication sur ce réseau par le biais d'une revue, *Natura 2000*, ou encore en subventionnant les diffusions par les ONG de documentaires destinés à sensibiliser l'opinion publique européenne sur ces questions de protection (OLLITRAULT, 2003).

Les États ne manquent pas d'initiatives pour relever le défi d'une conservation de la nature préservant les intérêts des populations locales. Ainsi en Grèce, une ONG, Arcturos, est présentée en exemple par la Commission

puisqu'elle a réussi à protéger les loups et les ours, fortement menacés, en obtenant une augmentation de l'indemnisation des pertes et en initiant de nouvelles mesures pour protéger les troupeaux des prédateurs. Mais la Commission reconnaît qu'à côté de ce succès, de nombreux conflits demeurent. Par les instruments financiers et par la légalité qu'elles revendiquent (directives européennes), les ONG incarnent souvent des normes supranationales, dénoncées par les opposants à Natura 2000 comme étrangères aux réalités locales. Le WWF, par exemple, a élaboré une liste complétant celle de la Commission, « European Shadow list », qui proposait 40 habitats ou espèces répartis dans toute l'Europe. Le WWF prend aussi part à un projet financé par l'UE et intitulé « Bringing Natura 2000 to people ».

Pinton F. (coord.), Alphandery P., Billaud, J.-P., Deverre C., Fortier A., Perrot N., 2003. *Scènes locales de concertation autour de la nature. La construction française du réseau Natura 2000*. Document de travail, IFB, MEDD, 93 p.

plus floue la démarcation entre bureaucratie de la Commission et société civile européenne, bien que certaines ONG s'efforcent de maintenir une distance critique (OLLITRAULT, 2003). Dans la gouvernance multi-niveaux de l'UE, les associations écologistes nationales et transnationales contribuent certes à atténuer le caractère excessivement technocratique de la décision ; mais c'est plutôt le Parlement qui incarne la légitimité démocratique européenne, comme il l'a montré avec éclat à l'automne 2004 en intervenant dans la composition de la Commission de M. Barroso.

Les voies de la réappropriation politique au Sud

L'action des ONG du Nord dans les pays tropicaux a souvent consisté depuis vingt-cinq ans à tenter de vaincre les résistances des populations du Sud. Il fallait faire accepter des mesures de conservation de la biodiversité, en échange d'avantages économiques plus ou moins illusoire, ce que l'on appelle l'utilisation

durable³ et par diverses techniques de relations publiques subsumées par le terme de « participation », une problématique qui s'est développée d'abord dans le contrôle des zones tampons des parcs naturels (RODARY et CASTELLANET, 2003). Certainement préférables aux procédures autoritaires qui n'ont pas totalement disparu (tel le « déguerpissement » en Afrique francophone), les projets participatifs n'ont pas fait disparaître le fossé entre, d'une part, les représentations et valeurs attachées à la ressource chez les populations du Sud et, d'autre part, les représentations et valeurs conservacionnistes des ONG opératrices (MURPHREE, 2000). Celles-ci contribuent d'ailleurs, délibérément ou à leur corps défendant, au transfert de normes et de valeurs du Nord vers le Sud principalement, c'est-à-dire à la vaste mise en ordre symbolique du monde sur le modèle de la modernité occidentale.

Y compris quand les ONG du Sud ne sont pas de simples succursales de celles du Nord, elles représentent encore un modèle occidental d'organisation sociale et concurrencent d'autres formes de structuration du pouvoir dans ces pays : chefs traditionnels, organisation communautaire informelle, pouvoir local institué... Or celles-ci ont souvent une légitimité plus forte que les modèles d'organisation empruntés à l'étranger. Faute de pouvoir convertir ces instances à la conservation, les ONG ont cherché à les contourner, sans voir qu'elles faisaient parfois le jeu d'autres acteurs, politiciens et affairistes, soucieux de briser les résistances locales pour s'approprier la ressource, comme les Massai Loita du Kenya l'ont appris à leurs dépens (PÉRON, 2000). Or les communautés autochtones peuvent offrir des bases solides pour engager des programmes raisonnés de conservation/utilisation durable, au-delà de la mode actuelle concernant les fameux « savoirs traditionnels », parfois purs fantasmes d'anthropologues culturels.

³ Cette notion élaborée au sein de l'UICN, à la fin des années 1980 et au début des années 1990, après des débats très vifs entre préservationnistes stricts et conservacionnistes ouverts, se fondait sur le constat que seule une conservation librement assumée par les populations locales avait quelque chance de succès. Formule miracle censée permettre la conservation sans renonciation au développement, « l'utilisation durable » s'est imposée comme référent dans le champ international de la conservation depuis le milieu des années 1990.

Ce n'est pas non plus la panacée, car les organisations représentant les peuples indigènes sont davantage préoccupées par l'amélioration de leur situation socio-économique que par la conservation des écosystèmes. Comme les États du Sud, elles ont vu dans la CDB une opportunité d'affirmer leur souveraineté sur les ressources – une souveraineté infra-étatique à laquelle les États rechignent d'ailleurs. C'est pourquoi leur alliance tactique initiale avec les ONG environnementales à l'époque du sommet de Rio et de l'adoption de la CDB s'est progressivement délitée, comme le note Le Prestre. Les ONG occidentales se sont illusionnées sur la conscience écologique spontanée de peuples indigènes idéalisés. Il n'est pas certain que le phénomène original des organisations « socio-environnementales » brésiliennes (LÉNA, 2003) apporte une véritable réponse à cette question. Depuis l'arrivée du président Lula au pouvoir, la tendance lourde semble être à une relance du développement rural par la colonisation agricole (y compris les cultures OGM), plutôt qu'à l'élaboration d'un nouveau modèle de développement écologiquement supportable.

Le fond du problème tient à ce que l'oxymore du « développement durable » (RIST, 1996 ; AKNIN *et al.*, 2002) a occulté la contradiction entre le développement et la préservation de la biodiversité et des habitats naturels. De Rio à Johannesburg, le malentendu n'a fait que se renforcer. Pour ces populations qui aspirent au mode de développement du Nord et aux biens de consommation qui l'accompagnent, l'utilisation durable est un pis-aller temporaire. Ainsi, dans la moyenne vallée du Zambèze libérée de la tsé-tsé, les paysans préfèrent la culture du coton et l'élevage plutôt que les safaris photos pour touristes ou les revenus de la chasse sportive du programme Campfire⁴. Aux considérations financières se mêlent des représentations toujours prégnantes sur le danger représenté par la faune sauvage. Marie-Claude Smouts évoque de son côté l'exemple d'une communauté ache du Paraguay qui, aussitôt investie de la propriété intégrale d'une forêt, a privilégié l'exploitation intensive sous concession, la plus rentable à court

⁴ Dans le cadre d'une déconcentration de l'autorité de gestion, les populations vivant au contact de la faune sauvage, en dehors des aires protégées, étaient intéressées à sa conservation par une redistribution des revenus du tourisme de chasse très lucratif. Sur Campfire, cf. RODARY (1998).

terme, pour bénéficier des « bienfaits » du développement. Illusoires en l'occurrence, puisque cinq ans après la communauté se retrouvait aussi pauvre qu'avant et sans forêt (SMOUTS, 2001). Faire des communautés locales les gardiens éclairés (*custodians*) de la ressource peut s'avérer risqué.

Outre les difficultés techniques et l'absence de viabilité financière de nombre de projets de valorisation durable – certes préférables aux formes d'exploitation les plus prédatrices –, cette démarche fait l'impasse sur la dimension nationale des problèmes. Les ONG du Nord qui opèrent au Sud tendent à marginaliser l'État concerné au profit d'un lien direct entre l'international, les bailleurs de fonds, et les communautés locales. Cela pose dans tous les cas des problèmes de cohérence entre l'approche mise en œuvre sur le terrain et les politiques publiques nationales : par exemple lorsqu'une ONG défend la valorisation durable de la faune sauvage dans une région où le gouvernement promeut la colonisation agricole ou l'élevage (COMPAGNON, 2001). Cela pose aussi la question de la capacité de nuisance des élites politico-bureaucratiques dans des systèmes politiques de type néo-patrimonial : la corruption dans les pays du Sud, quand elle devient systémique, sape les fondements mêmes de l'État moderne et rend impossible la mise en œuvre des politiques publiques les plus élémentaires (MÉDARD, 1991). Dans un contexte de confusion entre chose publique et chose privée et d'appropriation par les dirigeants politiques de toutes les ressources, en violation du droit local si nécessaire, les politiques de protection de la biodiversité sont vidées de leur contenu, les aires protégées menacées par des pratiques prédatrices et les engagements internationaux bafoués.

Dans le cas du Zimbabwe depuis 2000, où la nature autoritaire du pouvoir se manifeste dans une crise aiguë multiforme laquelle n'épargne pas le secteur de l'environnement, on assiste au délitement total de la stratégie d'utilisation durable et de gestion rationnelle de la faune auparavant citée en exemple à travers le monde. Les aires protégées sont envahies d'occupants illégaux, les réserves de faune privées qui jouaient un rôle essentiel dans la gestion de plusieurs espèces (antilopes Sable, rhinocéros, etc.) ont été ruinées par le braconnage à grande échelle. L'attribution des concessions de chasse et des quotas par espèce est désormais affectée d'une

corruption systématique orchestrée par le ministre de l'Environnement lui-même, menaçant de décimer la faune la plus emblématique et remettant fondamentalement en cause les engagements du Zimbabwe au titre de la CITES et de la CDB. Certes, il s'agit d'une situation paroxystique, mais les traits caractéristiques de cette domination politique étaient perceptibles dès le milieu des années 1990 et la manipulation politique dans les parcs nationaux avait commencé en 1994-1995 au nom de l'africanisation de l'économie. Pourtant, les bailleurs internationaux, qui ont versé des dizaines de millions de dollars à Campfire et à l'administration des parcs, les ONG conservationnistes et les scientifiques locaux étaient dans le déni de réalité. Tous communiaient dans un consensus extatique sur l'exemplarité du modèle zimbabwéen.

Si peu de pays tropicaux sont dans une situation aussi critique – hormis ceux que la guerre civile a plongés dans l'anarchie – la plupart sont affectés par la corruption, l'arbitraire et les passe-droits pour contourner la législation officielle. La gestion de la forêt équatoriale est de ce point de vue emblématique (LABROUSSE et VERSCHAVE, 2002). Au Cameroun, où la déforestation illégale facilitée par la corruption politique a fait des ravages, une modeste ONG locale, le Centre pour l'environnement et le développement (CED), créée en 1995 et liée au réseau des Amis de la Terre, a combiné ressources locales et internationales pour développer une stratégie originale dans un contexte national défavorable au débat public (NGUIFFO, 2003). Le CED a utilisé la loi forestière de 1994 pour critiquer une gestion erratique de la forêt, en s'appuyant sur les bailleurs de fonds (Union européenne, Banque mondiale) soucieux de bonne gouvernance et de conditionnalité écologique au moment où se construisait l'oléoduc acheminant le pétrole tchadien. En s'en prenant, avec l'aide d'ONG internationales (Amis de la Terre, Greenpeace et l'ONG britannique Forests Monitor), à l'image publique des compagnies forestières occidentales (60 % des concessions de coupe), mais aussi en faisant alliance avec l'administration fiscale camerounaise soucieuse de recouvrer les recettes perdues du fait de l'exploitation illégale⁵, le CED a

⁵ Évaluées à l'époque par une étude financée par la coopération britannique à 6 milliards de francs français (plus de 900 millions d'euros) sur cinq ans.

engrangé quelques succès. Il a ainsi obtenu que la lutte effective de l'État camerounais contre les concessions forestières illégales soit une conditionnalité des bailleurs à l'éligibilité du pays au programme d'allègement de la dette publique. Certes, la surexploitation de la forêt continue, comme l'a révélé un rapport de Global Witness publié en janvier 2003 : 42 compagnies forestières sur les 58 inspectées ont violé la loi forestière camerounaise en 2002-2003⁶. Ce qui est nouveau toutefois, c'est le rôle « d'observateur indépendant » joué par cette ONG, suite à un accord entre bailleurs de fonds et gouvernement camerounais.

On est aussi loin ici de l'ONG de services façon CI que de la gouvernance des régimes telle qu'elle se joue dans les Conférences de Parties ; il s'agit plutôt d'un mouvement social de type nouveau dans les pays du Sud – au moins en Afrique – qui met à profit les réseaux transnationaux d'ONG. Comme dans la lutte des communautés brésiliennes contre la déforestation en Amazonie, ou celle des indigènes de Sarawak contre les pratiques des compagnies forestières malaisiennes, cette « stratégie du boomerang » analysée par Keck et Sikkink est le moyen pour les organisations du Sud de compenser leurs faibles ressources matérielles et politiques en faisant pression de l'extérieur sur les acteurs concernés. Cependant, de telles mobilisations locales se heurtent aux intérêts d'élites corrompues et le succès dépend largement des conditions politiques prévalant dans chacun des pays du Sud. Les gouvernements s'efforcent aussi d'enfermer les ONG dans le carcan d'une « coordination » chapeautée par des Gongos (ONG acquises au gouvernement). Sous prétexte d'efficacité, on réforme la législation locale dans un sens restrictif⁷. De façon symptomatique, c'est contre une fédération officielle fort timorée, la Fongec, que s'est constituée le CED évoqué ci-dessus. En tout état de cause, il s'agit bien d'un combat politique dont l'enjeu est la démocratisation des sociétés concernées autant que la préservation de la nature.

⁶ Voir les informations sur le site de l'ONG : <http://www.cedcameroun.org/>

⁷ Ce fut le cas au Zimbabwe en 1995 avec l'adoption du *Private Voluntary Organisations Act*, partiellement invalidé par la Cour Suprême. Courant 2004, le régime de Robert Mugabe est revenu à la charge avec une législation encore plus draconienne, pour tenter de réduire au silence la coalition d'ONG qui critique sa politique.

Mouvements protestataires et espace public au Nord

Les coalitions au service d'une cause sont parfois inefficaces ou partiellement efficaces, mais elles contribuent à animer un débat public confisqué par les bureaucraties des États et des OIG. Elles se substituent ici aux forces politiques traditionnelles, quand les partis politiques se désintéressent d'enjeux qu'ils estiment trop techniques ou peu gratifiants électoralement. Les organisations protestataires sont alors accoucheuses d'un espace public de débat au sens de Jürgen Habermas en ce qu'elles contribuent, par des interrogations fondées en raison, souvent combinées avec des formes d'action spectaculaires, à mettre en question des choix qui ont été souvent occultés. Cette émergence d'un espace public par l'intervention d'acteurs non étatiques est observable – mais plus ou moins avancée selon les secteurs – à l'échelle de l'Union européenne. C'est beaucoup plus contestable quand on raisonne à l'échelle planétaire, car le débat collectif, pour être fructueux, suppose un socle de valeurs partagées. Il ne serait pas incongru de parler ainsi de « modèle environnemental » européen – comme on parle de « modèle social » européen – par opposition aux clivages profonds qui traversent la société internationale, y compris sur ce qui fait vraiment problème.

Dans le domaine de la biodiversité, le mouvement anti-OGM⁸ a joué un tel rôle en obligeant les instances de l'Union européenne à revoir leur politique, en particulier en contrecarrant les projets initiaux de la Commission, laquelle se faisait une fois de plus le relais des industriels de l'agrochimie. Alors que le débat d'experts s'est focalisé sur les risques pour la santé humaine, les ONG écologistes ont mis aussi l'accent sur le risque de dissémination dans l'environnement, comme l'a confirmé une étude britannique récente (*Le Monde*, 22/10/03). L'UE s'était dotée dès 1990 d'un cadre juridique très libéral, à l'initiative d'une Commission soucieuse de permettre aux entreprises européennes de faire face à la

⁸ Les organismes génétiquement modifiés (OGM) peuvent être définis comme des organismes dont le matériel génétique (ADN) a été transformé autrement que par multiplication ou recombinaison naturelles.

concurrence des firmes américaines. Greenpeace s'est lancée dès 1996 dans une campagne contre les importations de céréales et semences OGM, sans hostilité de principe au génie génétique en laboratoire, mais en s'opposant à la diffusion incontrôlée de ces organismes dans l'environnement. L'ONG a mis en avant le libre choix du consommateur pour exiger un étiquetage des produits contenant des OGM. Greenpeace a su combiner l'information des consommateurs, les pressions sur les chaînes de distribution, le lobbying auprès du Parlement de l'Union (en insistant sur le principe de précaution désormais intégré au droit communautaire) et plusieurs actions spectaculaires : le blocage des cargaisons d'OGM en provenance des États-Unis, l'arrachage de plantes transgéniques dans les champs expérimentaux, en liaison avec des associations écologistes et des mouvements sociaux nationaux (la Confédération paysanne en France), enfin des manifestations publiques (GAVIN, 2003). Greenpeace est devenue le pivot d'une coalition d'ONG européennes anti-OGM, relayée par des réseaux nationaux d'information ; en France, OGM Dangers, le réseau Inf'OGM et le collectif Agir pour l'Environnement.

Ces ONG sont parvenues à mettre les opinions publiques nationales de leur côté : selon la dernière enquête du Credoc, 75 % des Français n'achèteraient pas de produits contenant des OGM. Elles contraignent les gouvernements des États membres et le Parlement européen à bouger. Les projets de la Commission d'autoriser la commercialisation du maïs transgénique se sont heurtés à des résistances croissantes des pays membres jusqu'au moratoire de fait de juin 1999, en attendant qu'une réglementation communautaire sur l'étiquetage et la traçabilité soit adoptée ; chose faite depuis 2003. Il subsiste toutefois de nombreux désaccords entre les écologistes et la Commission : notamment les règles d'étiquetage pour les produits dérivés et pour les animaux d'élevage nourris aux OGM, le seuil acceptable de contamination des produits agricoles sans OGM, la coexistence entre agriculture biologique (ou traditionnelle) et les cultures d'OGM en plein champ. Les écologistes demandent un seuil maximum de contamination des semences de 0,1 % et ont obtenu le soutien du Parlement. La commissaire à l'Environnement de la Commission de M. Prodi, Margot Wallström (plutôt anti-OGM), était chargée de rédiger en 2004 le projet de directive sur les semences.

Désormais, la Commission recherche l'appui des ONG pour légitimer sa politique en matière d'OGM. Greenpeace a su manœuvrer admirablement dans ce que d'aucuns appellent le système de « gouvernance multi-niveaux de l'UE » (McCORMICK, 2001), mais si le débat public est loin d'être clos en Europe, la plainte américaine déposée devant l'OMC risque de modifier le rapport de force en défaveur des ONG. De plus, celles-ci ne sont pas parvenues à faire interdire les essais en plein champ qui se multiplient en Europe, en dépit des risques de dissémination.

Relève également d'une démarche citoyenne, à l'échelle planétaire, l'écocertification des produits forestiers. Face à l'impossibilité de faire adopter des normes internationales concernant la gestion forestière, les ONG ont cherché de nouveaux moyens d'action pour faire pression sur les compagnies forestières internationales. Après une campagne de boycott des bois tropicaux auprès des consommateurs occidentaux au début des années 1990, les ONG environnementalistes ont été sensibles à l'argument sur l'utilité économique des exportations de bois pour les pays du Sud et au caractère potentiellement contre-productif du boycott : enlever toute valeur économique à la forêt peut accélérer la conversion vers d'autres usages des sols et donc le défrichement. Le lien entre le commerce des essences et la déforestation est apparu plus complexe qu'il ne semblait de prime abord. Aussi, en 1993, le WWF, Greenpeace et Friends of the Earth International ont créé le Forest Stewardship Council (FSC)⁹.

En créant un marché pour le bois certifié dans les pays consommateurs, le FSC entendait pousser les producteurs à adopter des méthodes dites de « gestion durable ». Pour y parvenir plus rapidement, l'organisation a passé des accords avec les professionnels de la distribution dans les pays importateurs, rassemblés en « groupements d'achat » s'engageant à n'acheter que des produits

⁹ Cette ONG domiciliée au Mexique accrédite des certificateurs indépendants qui évaluent la gestion des parcelles de forêt sur la base des critères établis par le FSC. Les experts font des inspections régulières et la certification peut être retirée aux exploitants. La certification est payante, ce qui permet de financer le fonctionnement de l'organisation. Un produit venant d'une unité de gestion certifiée et produit de façon transparente (référence au trafic de bois coupé illégalement) fait l'objet d'un écolabel destiné à convaincre le consommateur.

certifiés FSC. L'important n'est pas tant les parts de marché conquises, qui restent modestes, que l'impact psychologique de cette initiative. Certains pays forestiers comme le Canada et la Nouvelle-Zélande ont réagi en élaborant leur propre certification basée sur la norme ISO 14000 de certification des systèmes de management environnemental de l'Organisation internationale pour la standardisation (ISO) – une organisation dominée par les milieux d'affaires où les ONG ne sont pas très influentes. Mais cette norme, moins contraignante, est jugée insuffisante par les ONG car elle n'interdit pas la coupe à blanc dans les forêts primaires. Dans les négociations intergouvernementales, certains pays ont essayé de faire adopter une norme commune basée sur ISO 14000 pour contrer le FSC et faire condamner son action comme contraire aux règles de l'OMC (PORTER *et al.*, 2000).

La Malaisie s'est plainte en 1998 que ses exportations de bois tropicaux vers l'Europe avaient été réduites de 50 % en deux années. Aux Pays-Bas, le volume des sciages importés d'Asie a diminué de 70 % entre 1990 et 1995. Sous la pression de ses propres professionnels du bois, la Malaisie a négocié avec le FSC en 1998-1999 un système de certification des bois exportés de Malaisie qui soit compatible avec les critères du FSC. Un accord du même genre a été signé avec l'Indonésie en 1998. En dépit de ces succès apparents, un peu plus de 2 millions seulement sur les 22 millions d'hectares certifiés par le FSC en 2001 provenaient des forêts tropicales humides ; l'essentiel des forêts certifiées par l'organisation se situant dans les régions tempérées et boréales où les menaces pesant sur la biodiversité relèvent du moyen terme. Beaucoup de professionnels font aussi observer que les critères utilisés n'ont pas une précision et une objectivité suffisantes pour garantir la rigueur des inspections. En outre, comme le note Marie-Claude Smouts, cette démarche de certification des produits vise autant à donner bonne conscience au consommateur occidental qui « veut sauver la forêt vierge » qu'à favoriser réellement la gestion durable. En désignant les compagnies forestières à la vindicte du public, les ONG occidentales feignent d'ignorer les autres causes de la déforestation rapide : seulement 20 % environ du bois abattu est commercialisé et une petite partie de ce volume l'est dans les pays occidentaux. Il est plus difficile politiquement de s'attaquer à la principale cause de déforestation qui demeure

le défrichement – autorisé ou sauvage – par les paysans du tiers monde pratiquant différentes formes d'agriculture sur brûlis. Maintenir un lien avec les ONG mais aussi les acteurs sociaux du Sud est donc, pour les réseaux militants transnationaux, essentiel en termes de légitimité et d'efficacité. Cela vaut aussi pour les membres des communautés épistémiques, comme l'a montré l'exemple des forêts plantées et gérées par les communautés paysannes d'Indonésie (DE FORESTA, 2002).

Conclusion

La stratégie des grandes ONG de type « entreprises de services moraux » s'inscrit dans des logiques d'expertise et de lobbying, où l'appel à l'opinion publique n'est qu'un moyen de pression parmi d'autres et non une fin en soi. La distinction porte finalement sur les méthodes : Greenpeace se sert d'une opinion socialement construite par les médias et les sondages pour peser sur la décision et choisit ses campagnes en fonction de leur potentiel médiatique – donc du flux de soutiens financiers à en attendre. En revanche, d'autres associations écologistes des pays du Nord mettent en avant, éventuellement dans une mobilisation sur un thème identique, la réappropriation de la décision par le citoyen et la critique de fond du développement technicien. Tandis que l'ONG-entreprise doit tirer la couverture à elle pour promouvoir sa « marque », l'association militante n'a de cesse d'élargir le mouvement social pour faire prendre en compte sa cause par les forces politiques traditionnelles, partis et syndicats. C'est ce qui s'est produit dans plusieurs pays avec le mouvement antinucléaire ; mais pas en France, en raison de l'appartenance du PCF, de la CGT et d'une partie du PS au lobby pro-nucléaire.

Au demeurant, cet élargissement est peut-être le seul espoir que la protection de la biodiversité, de plus en plus indispensable, prenne en compte les besoins et les droits des populations. À l'adhésion superficielle suscitée par les médias (pour la protection des milieux humides et des oiseaux migrateurs, mais en même temps toujours plus d'autoroutes et de lotissements en banlieue), s'oppose la capacité d'un mouvement social patiemment construit, du local

au global, à monter en généralité vers une critique du modèle de développement. Ce mouvement social s'efforce de surmonter chacune des contradictions pratiques rencontrées non pas par de nouvelles innovations techniques, mais par des choix politiques. Compte tenu du rythme accéléré de disparition de la biodiversité, en l'absence d'un tel mouvement social, l'avenir pourrait conduire à des mesures d'autant plus autoritaires qu'elles seraient imposées par l'urgence de la situation.

Références bibliographiques

AKNIN A., GÉRONIMI V., SCHEMBRI P., FROGER G., MÉRAL P., 2002 – Environnement et développement : quelques réflexions autour du concept de « développement durable ». In Martin J.-Y., dir. : *Développement durable ? Doctrines, pratiques, évaluations*, Paris, IRD Éditions : 51-71.

BAILEY F. G., 1971 – *Les règles du jeu politique : étude anthropologique*. Paris, PUF.

BERNY N., 2003 – *Se mobiliser pour la biodiversité : les ONG d'environnement face à la difficile gestion du rapport local/global dans le dispositif Natura 2000 en France*. Communication au séminaire « Les ONG dans le champ de la biodiversité », Programme Environnement, Vie, Société, Paris, 27 mars 2003.

CHARTIER D., 2002 – *Le rôle de Greenpeace et du WWF dans la résolution des problèmes environnementaux : quel espace politique pour quelles ONG ?* Thèse de doctorat de géographie, université d'Orléans.

COMPAGNON D., 2001 – « La politique de l'environnement ». In Compagnon D., Mokopakgosi B., dir. : *Le Botswana contemporain*, Paris, Karthala : 297-331.

COMPAGNON D., 2002 – La conservation de la biodiversité, improbable bien public mondial. In Constantin F., dir. : *Les biens publics mondiaux : un mythe légitimateur pour l'action collective ?* Paris, L'Harmattan, coll. Logiques Politiques : 163-189.

DE FORESTA H., 2002 – *Nature ou contre-nature ? L'alliance ONG-chercheurs pour la préservation de la biodiversité... Le « Tim Krui », un exemple dans le contexte local indonésien*. Communication au séminaire « Les ONG dans le champ de la biodiversité », Programme Environnement, Vie, Société, Montpellier, 15 novembre 2002.

DUMOULIN D., 2003 – *Les politiques de conservation de la nature confrontées aux politiques du renouveau indien : une étude transnationale depuis le Mexique*. Thèse de doctorat en science politique, Sciences Po, Paris.

FLORINI A., ed., 1999 – *The Third Force : The Rise of Transnational Civil Society*, Tokyo/Washington, Japan Center for International Change/Carnegie Endowment for International Peace.

GAVIN B., 2003 – *Le rôle des ONG dans la gouvernance environnementale : Greenpeace et la réglementation en matière d'OGM dans l'Union européenne*. Communication au séminaire « Les ONG dans le champ de la biodiversité », Programme Environnement, Vie, Société, Paris, 27 mars 2003.

KECK M., SIKKINK K., 1998 – *Activists Beyond Borders : Advocacy networks in International Politics*. Ithaca, Cornell University Press.

LABROUSSE A., VERSCHAVE F.-X., 2002 – *Les pillards de la forêt : exploitations criminelles en Afrique*. Paris, dossiers noirs d'Agir Ici/Survie, éditions. Agone.

LAMY P., LAIDI Z., 2002 – « La gouvernance, ou comment donner sens à la globalisation ». In Jacquet P., Pisany-Ferry J., Tubiana L. : *Gouvernance mondiale, rapport du Conseil d'Analyse Économique*, Paris, la Documentation Française : 193-209.

LAXER G., HALPERIN S., eds, 2003 – *Global civil society and its limits*. Houndsmills/New York, Palgrave.

LÉNA Ph., 2003 – *Politiques publiques de protection de la biodiversité et action des ONG : comparaison des deux formes d'action*. Communication au séminaire « Les ONG dans le champ de la biodiversité », Programme Environnement, Vie, Société, Paris, 28 mai 2003.

MCCORMICK J., 2001 – *Environmental Policy in the European Union*. New York, Palgrave.

MÉDARD J.-F., 1991 – « L'État néo-patrimonial en Afrique noire ». In Médard J.-F., dir. : *États d'Afrique Noire : Formations, mécanismes et crise*, Paris, Karthala : 323-353.

MOMBYNES T. (de), MERMET L., 2003 – La stratégie d'une ONG internationale d'environnement : Articuler biologie et management, action publique et concurrence. *Gérer et comprendre*, 73 : 14-24.

MURPHREE M., 2000 – « *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 : 41-52.

NGUIFFO S., 2003 – *Les ONG et la lutte contre les opérations illégales dans le secteur forestier au Cameroun*. Communication au séminaire « Les ONG dans le champ de la biodiversité », Programme Environnement, Vie, Société, Paris, 27 mars 2003.

OLLITRAULT S., 2003 – « Les mobilisations médiatiques des organisations non gouvernementales et des directions générales : construire un espace public européen ? » In Dacheux E., dir. : *L'Europe se construit : réflexions sur l'espace public européen*, Saint-Étienne, presses universitaires de Saint-Étienne : 183-198.

PÉRON X., 2000 – « Communauté locale contre collectivité locale ». In Compagnon D., Constantin F., dir. : *Administrer l'environnement en Afrique : gestion communautaire, conservation et développement durable*, Paris, Karthala : 383-404.

PORTER G., WELSH BROWN J., CHASEK P. S., 2000 – *Global Environmental Politics*. Boulder, Westview, 1^{er} édit. 1991.

- POULIGNY B., 2001 – Acteurs et enjeux d'un processus équivoque : La naissance d'une « internationale civile ». *Critique Internationale*, 13 : 163-176.
- PRICE R., 2003 – Transnational Civil Society and Advocacy in World Politics. *World Politics*, 55 : 579-606.
- RIST G., 1996 – *Le développement : Histoire d'une croyance occidentale*. Paris, Presses de Sciences Po.
- RODARY E., 1998 – De la conservation participative à la promotion de l'économie libérale. Les programmes de conservation de la faune en Zambie et au Zimbabwe. *Politique Africaine*, 72 : 113-29.
- RODARY E., CASTELLANET C., 2003 – « Les trois temps de la conservation ». In Rodary E., Castellanet C., Rossi G., dir. : *Conservation de la nature et développement : L'intégration impossible ?* Paris, Karthala : 5-44.
- ROSENAU J. N., CZEMPIEL E.-O., 1992 – *Governance without Government : Order and Change in World Politics*. Cambridge, Cambridge University Press.
- SIMÉANT J., 2003 – « Une mondialisation du sans-frontiérisme humanitaire ? ». In Laroche J., dir. : *Mondialisation et gouvernance mondiale*, Paris, Iris/PUF : 121-133.
- SMOUTS M.-C., 1998 – « La coopération internationale : de la coexistence à la gouvernance mondiale ». In Smouts M.-C. : *Les nouvelles relations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po : 135-160.
- SMOUTS M.-C., 2001 – *Forêts tropicales, jungle internationale : les revers d'une écopolitique mondiale*. Paris, Presses de Sciences Po.
- TARROW S., 2000 – La contestation transnationale. *Cultures et Conflits*, 38 : 187-223.
- TULIPE S., 2004 – Le bassin tchadien à l'épreuve de l'or noir : réflexions sur la « nouvelle donne pétro-politique » en Afrique centrale. *Politique Africaine*, 94 : 59-81.
- WALZER M., ed., 1995 – *Toward A Global Civil Society*. Providence, Berghahn, "The Friedrich Ebert Stiftung Series on International Political Currents" vol. 1.

Index des principales ONG citées

African Conservation Centre : 74.

Audubon Society : 61.

AWF – African Wildlife Foundation : 64, 71, 74.

Bionet - Biodiversity Action Network : 158.

Birdlife International, ex International Committee for Bird Protection : 30, 31, 62, 69, 71, 153, 155, 167.

Born Free Foundation : 90.

CAB – Coalition against biopiracy : 140.

Campfire – Communal areas management programme for indigenous resources : 193, 195.

CED – Centre pour l'environnement et le développement : 195.

CI – Conservation International : 47, 68, 69, 70, 71, 73, 74, 78, 89, 91, 93, 139, 156, 163, 167, 181, 182, 183, 196.

CIEL – Center for International Environmental Law : 154, 156, 167.

Cifor – Centre de recherches forestières international : 163.

CNE – Climate Network Europe : 31.

Conserve Africa Foundation : 74.

Crucible Group : 168.

Cultural Survival : 153.

Defenders of Wildlife : 156.

Earth Preservation Fund : 74.

- East African Wild Life Society** : 74.
- ELCI – Environmental Liaison Center International** : 153, 163.
- ETC Group – The Action Group on Erosion, Technology and Concentration, ex RAFI** : 153, 154.
- Fauna and Flora international, ex Society for the preservation of the Fauna of the Empire** : 62.
- FIELD – Fondation pour le développement et le droit international de l'environnement** : 154, 163, 167.
- FNE – France Nature Environnement** : 189.
- FoE – Friends of the Earth, Les Amis de la Terre** : 22, 24, 25, 27, 28, 30, 31, 33, 37, 38, 50, 67, 90, 153, 156, 184, 195, 199.
- Fondation Charles Darwin** : 73.
- Fondation des parcs nationaux** : 73, 80.
- Fondation Natura** : 73.
- Fondation néotropicale** : 73, 80.
- Fonds mondial pour la faune sauvage, voir WWF** : 64.
- Fonds mondial pour la nature, voir WWF** : 64.
- Forests Monitor** : 195.
- Friends of Animals** : 90.
- FSC – Forest Stewardship Council** : 199, 200.
- GRAIN – Genetic Resources Action International** : 90, 152.
- Greenpeace** : 7, 22 24, 26, 28, 29, 30, 32, 33, 34, 35, 36, 43, 47, 49, 50, 51, 52, 54, 67, 90, 153, 156, 182, 183, 184, 186, 195.
- Human Society of the USA** : 90.
- ICBP – International Committee for Bird Protection, ancien nom de Birdlife International** : 62, 63.
- IIFB – International Indigenous Forum on Biodiversity** : 161.
- Imazon – Instituto do Homen et Meio Ambiente da Amazônia** : 73.
- Inf'OGM – Veille citoyenne sur les OGM** : 189, 198.

- International Fund for Animal Welfare** : 90.
- Ipam** – Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia : 73.
- IPN** – Indigenous Peoples' Network : 154, 167, 173.
- ISA** – Instituto Socioambiental : 73.
- Jane Goodall Institute** : 74.
- Ligue suisse de protection de la nature** : 62.
- New York Zoological Society**, ancien nom de la WCS : 61.
- People and Plants** : 37, 38.
- Pronatura** : 74.
- RAC** – Réseau Action Climat : 189.
- RAFI** – Rural Advancement Foundation International : 90, 153.
- Royal Botanic Gardens** : 37.
- RSPB** – Royal Society for the Protection of Birds : 31, 33, 68, 172.
- Searice** : 156.
- Sierra Club** : 24, 25, 61, 69.
- SPFE** – Society for the Preservation of the fauna of the Empire, ancien nom de Fauna and Flora International : 62.
- Stichting Natuur** : 30.
- Third World Network** : 153.
- TNC** – The Nature Conservancy : 64, 68, 69, 70, 71, 73, 75, 78, 89, 93, 94, 156.
- UICN** – Union mondiale pour la nature, ex Union internationale de protection de la nature, puis Union internationale de conservation de la nature : 24, 25, 26, 33, 50, 128.
- Union internationale de conservation de la nature**, ancien nom de l'UICN : 63.
- Union internationale de protection de la nature**, ancien nom de l'UICN : 63.
- WCMC** – World Conservation Monitoring Center : 77, 152.

WCS – Wildlife Conservation Society, ex New York Zoological Society : 61, 69, 70, 74, 78, 93.

Wildlife and Environmental Conservation Society of Zambia : 76.

Wildlife Trust : 74.

World Wildlife Fund, ancien nom du WWF : 64, 182.

WRI – World Resources Institute : 77, 78, 152, 156, 163, 168, 169, 172.

WWF – World Wide Fund for Nature, ex World Wildlife Fund : 7, 22, 24, 27, 28, 30, 31, 32, 33, 35, 36, 37, 38, 43, 48, 50, 64, 65, 67, 68, 70, 71, 73, 74, 76, 77, 78, 80, 89, 91, 92, 93, 152, 154, 156, 169, 170, 183, 188, 189, 190, 191, 199.

Sigles utilisés

Adpic : Aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce

BEE : Bureau européen de l'environnement

CAL : communautés autochtones et locales

CDB : Convention sur la diversité biologique

CHM : Centre d'échange d'information de la CDB

Cites : Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore menacées d'extinction

CLD : Convention sur la lutte contre la désertification

Cnuced : Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement

CoP : Conférences des Parties

Dongo : *Donor Non Governmental Organisation*

FAO : Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture

FEM : Fonds mondial pour l'environnement

Gongo : *Governmental Oriented Non Governmental Organisations*

IFB : Institut français de la biodiversité

OCDE : Organisation de coopération et de développement économique

OGM : Organismes génétiquement modifiés

OIG : Organisation internationale gouvernementale

OMC : Organisation mondiale du commerce

ONG : Organisation non gouvernementale

ONGE : Organisation non gouvernementale d'environnement

OSASTT : Organe subsidiaire de conseils scientifique, technique et technologique de la CDB

PNUD : Programme des Nations unies pour le développement

PNUE : Programme des Nations unies pour l'environnement

Quango : *Quasi Non Governmental Organisation*

UE : Union européenne

Unesco : Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture

Usaid : Agence des États-Unis pour le développement international



59, Av. Émile Didier
05003 Gap Cedex
Tél. 04 92 53 17 00
Dépôt légal : 460
Juillet 2005
Imprimé en France

La biodiversité, «objet» environnemental récent, et les ONG, acteurs désormais indispensables de la régulation environnementale, entretiennent des rapports étroits. La notion de biodiversité a largement pris forme et sens grâce aux ONG, dans les forums internationaux comme sur le terrain. Parallèlement, la consécration politique de la biodiversité et les modes de gestion qui l'accompagnent ont légitimé les interventions des ONG. Tantôt comme contre-pouvoir face aux États, tantôt comme parties prenantes du nouvel ordre écologique et économique mondial, parfois au sein d'alliances avec des firmes, elles sont devenues un pivot des politiques de protection de l'environnement. Ce sont ces relations intimes entre ONG et biodiversité que le présent ouvrage se propose d'explorer.

Comment les ONG sont-elles devenues des porte-parole de la biodiversité, avec quel mandat de négociation, avec quelle influence réelle ? Comment les représentations et pratiques que recouvrent aujourd'hui biodiversité et ONG se sont-elles imposées ? Ces notions viennent-elles vraiment qualifier des objets nouveaux ? La notion de biodiversité revêt-elle une portée opérationnelle tant pour les sciences de la vie que pour les décideurs ? Les ONG ont-elles des spécificités qui exigent des outils analytiques particuliers ?

Les auteurs, sociologues, économistes et politistes, s'interrogent sur la validité scientifique des notions d'ONG et de biodiversité et nous convient à une réflexion critique sur les modes de gouvernement qui prétendent encadrer les relations entre les sociétés et la nature.

IRD Éditions
213, rue La Fayette
75480 Paris cedex 10
editions@paris.ird.fr

Diffusion
IRD, 32, avenue Henri-Varagnat
93143 Bondy cedex
fax : 01 48 02 79 09
diffusion@bondy.ird.fr

18 €



ISBN 2-7099-1568-5