

**La biodiversité, entre appropriation privée,
revendications de souveraineté et coopération
internationale**
Daniel Compagnon

► **To cite this version:**

Daniel Compagnon. La biodiversité, entre appropriation privée, revendications de souveraineté et coopération internationale. Développement durable et territoires, Réseau “ Développement durable et territoires fragiles ”, 2008, Biens communs et propriété, pp.[en ligne]. 10.4000/developpement-durable.5253 . halshs-02146224

HAL Id: halshs-02146224

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-02146224>

Submitted on 3 Jun 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Développement durable et territoires

Économie, géographie, politique, droit, sociologie

Dossier 10 | 2008

Biens communs et propriété

La biodiversité, entre appropriation privée, revendications de souveraineté et coopération internationale

Daniel Compagnon



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/5253>

DOI : 10.4000/developpementdurable.5253

ISSN : 1772-9971

Éditeur

Association DD&T

Référence électronique

Daniel Compagnon, « La biodiversité, entre appropriation privée, revendications de souveraineté et coopération internationale », *Développement durable et territoires* [En ligne], Dossier 10 | 2008, mis en ligne le 07 mars 2008, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/5253> ; DOI : 10.4000/developpementdurable.5253

Ce document a été généré automatiquement le 19 avril 2019.



Développement Durable et Territoires est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale 4.0 International.

La biodiversité, entre appropriation privée, revendications de souveraineté et coopération internationale

Daniel Compagnon

- 1 Le terme 'biodiversité' — contraction apparue en 1986 de biologie et diversité — renvoie à une catégorie très large et assez vague : la diversité des espèces animales et végétales et des biotopes qui les hébergent¹. Cette biodiversité est donc une représentation abstraite – davantage encore que les notions de nature ou d'environnement –, un agrégat construit par et pour la réflexion scientifique, bien que ses éléments constitutifs soit présents sur toute la surface de la planète, y compris dans des milieux physiques réputés hostiles, tels les pôles ou les sommets de l'Himalaya. Si on cherche à préciser l'extension de la notion, elle recouvre au moins trois sous-ensembles :
- 2 -la **diversité génétique** (variabilité génétique entre espèces et entre individus au sein d'une même espèce), il faut distinguer ici la biodiversité naturelle de l'ingénierie biotechnologique, éventuellement susceptible de menacer la première (ex : crainte concernant les OGM),
- 3 -la **diversité spécifique** (c'est-à-dire la variabilité des espèces),
- 4 -la **diversité écosystémique**, avec un accent particulier sur les forêts tropicales où sont concentrées environ 50% des espèces animales et végétales (connues ou inconnues) de la planète.
- 5 La conservation de cette biodiversité peut donc revêtir des formes fort diverses :
- 6 a) la protection d'un patrimoine génétique donné, ce qui n'implique pas nécessairement le maintien de l'espèce concernée dans son milieu naturel d'origine (banques de gènes) ;
- 7 b) la protection d'espèces particulières menacées, laquelle n'est pas forcément incompatible avec leur utilisation économique (ex : multiplication des 'fermes' d'élevage de faune : crocodiles, autruches, cervidés...)

- 8 c) la protection de milieux naturels entiers (biotopes), menacés de destruction ou de surexploitation alors qu'ils abritent une biodiversité endémique très riche.
- 9 Le souci de l'extinction des espèces est ancien chez les naturalistes (en particulier pour les gros mammifères et mammifères marins), mais s'est répandu dans le grand public depuis les années 1980, lorsque l'érosion de la biodiversité est apparue comme une manifestation de la crise écologique planétaire. L'apparition et la disparition d'espèces animales est un processus naturel : on estime que 99 % des espèces ayant existé sur la Terre ont aujourd'hui disparu. Mais alors que dans le passé leur disparition était très lente, ce rythme d'extinction s'est aujourd'hui fortement accéléré et la responsabilité humaine dans cette accélération ne fait aucun doute. Toutefois, il s'agit d'un phénomène difficile à mesurer avec précision, d'une part, parce qu'on ne connaît pas exactement le nombre d'espèces sauvages vivant sur Terre (on l'estime entre 3 et 100 millions dont seulement 10% des insectes et 1% des virus et bactéries seraient scientifiquement répertoriés). D'autre part il n'est pas toujours possible d'attribuer la disparition d'une espèce à un seul facteur causal et certaines espèces s'adaptent mieux que d'autres aux modifications de leur environnement. La portée réelle du phénomène, son impact sur les écosystèmes locaux et sur l'écosystème global, est également fortement débattue. La difficulté des décideurs politiques et du grand public de se représenter l'érosion de la biodiversité correspond donc en partie à une incertitude scientifique.
- 10 D'entrée de jeu, ce caractère abstrait notamment aux yeux des populations qui vivent à son contact pose une série de questions quant au statut politique de ce « bien » et donc quant aux régimes juridiques qui lui sont applicables. Au plan international le statut de la biodiversité est encadré par le régime juridique de la Convention sur la Diversité Biologique (CBD) signée à Rio en 1992. Faute de pouvoir illustrer la nature de la menace de façon aussi convaincante qu'il est possible de le faire pour l'ozone stratosphérique ou le réchauffement climatique, c'est une logique de précaution qui a prévalu dans la CDB, dans un contexte idéologique marqué par le sacre du « développement durable », c'est-à-dire un contexte où la conservation n'était plus un but en soi et n'avait de justification qu'une fois mise au service du développement économique présent ou futur des pays du Sud. Aux normes internationales contraignantes, ces derniers ont opposé obstinément, depuis les années 1980, le principe de souveraineté nationale et le droit à disposer des ressources situées sur leur territoire (Aubertin & Vivien 1998).
- 11 Nous tenterons dans un premier temps d'évaluer l'intérêt d'appréhender la biodiversité à travers le prisme des biens communs ; puis nous examinerons en second lieu les difficultés soulevées par l'articulation des régimes actuels de gestion de la biodiversité du local au global.
- 12 Sont communs (*commons*) les biens sur lesquels aucune unité sociale (individu, famille, entreprise) ne dispose de droits exclusifs, qu'il s'agisse de droits de propriété ou de droits d'usage. C'est l'exemple des biens communaux (bois ou pâturages) de l'Europe médiévale qui ont servi de référence historique à cette réflexion. Ce terme a été mis en vogue par le biologiste Garrett Hardin qui avait dénoncé, dans un article de *Science* intitulé « The Tragedy of the Commons », l'épuisement irréversible de ressources en situation d'accès libre de fait, à partir de l'exemple du surpâturage (Hardin 1968). La tragédie des biens communs constitue un cas particulier d'application des théories de l'action collective de Mancur Olson, elles-mêmes fondées sur la théorie des jeux (Olson 1978) : la raison utilitariste de l'acteur individuel le pousse à une exploitation maximale et à court terme, bien que cette attitude soit, à moyen ou long terme, suicidaire pour tous. En dépit de

l'évidente nécessité d'une coopération entre les acteurs pour assurer l'utilisation durable du bien et un partage équitable de l'accès à la ressource, la non-coopération l'emporte selon Hardin même lorsque les intéressés sont informés des conséquences désastreuses et irréversibles de leur comportement.

- 13 La métaphore de la tragédie des biens communaux a engendré une importante littérature, notamment après l'ouvrage phare d'Elinor Ostrom « *Governing the Commons* » (Ostrom 1990), en s'éloignant toutefois des solutions autoritaires et malthusiennes proposées par Hardin². Pour que l'exploitation de ces biens communs ne débouche pas sur un épuisement rapide de la ressource, il faut que tous les intéressés (stakeholders) s'accordent pour en réglementer l'usage : pas de bien commun qui dure sans une institution sociale ad hoc (par nécessairement une institution au sens juridique du terme d'ailleurs) pour organiser sa gestion. L'une des variables déterminantes, alors, c'est l'échelle spatiale et sociale à laquelle on appréhende le bien commun. Il est donc commode de distinguer (Vogler 2000) les communs locaux (village commons) et les communaux globaux (global commons).
- 14 (1) Les ressources en propriété commune à l'échelon local incluent par exemple les points d'eau, les pâturages, les pêcheries, la faune sauvage, la forêt, voire le stock de gènes (*gene pool*) exploité par les biotechnologies. Ce type de ressource joue encore un rôle important dans l'économie des « pays en développement » (PED), alors que les communaux ont progressivement disparu en Occident avec l'avènement de la société techno-industrielle. Pour désigner ce type de biens en accès libre, mais dont l'usage par un grand nombre d'acteurs réduit la quantité disponible et qui doit être réglementé par des institutions spécifiques, Elinor Ostrom a proposé la notion de « common pool resources » (CPR)
- 15 La notion de CPR a suscité de nombreuses études d'anthropologie sociale ou d'économie des ressources relatives aux modalités d'une gestion décentralisée des ressources naturelles en propriété commune. Souvent, des règles coutumières d'appropriation et de gestion ont existé dans le passé (les « savoirs traditionnels » aujourd'hui à la mode), mais ont été subverties par la colonisation, la centralisation post-coloniale ou la globalisation économique. Selon la thèse développée dans beaucoup de ces travaux, il faut donc rétablir un équilibre fonctionnel entre l'homme et la ressource, élaborer des règles d'accès qui modèrent l'usage en le pérennisant. Il s'agit de contextes sociaux où la privatisation des communaux n'est pas une option viable, parce qu'elle entraînerait une dégradation encore plus rapide de la ressource (forêts, pâturages, stock de faune). Toutefois plusieurs régimes juridiques de propriétés peuvent coexister dans un même espace, voire pour une seule ressource : les fermes d'élevages de faune et les réserves privées en Afrique australe ont permis, à côté des aires protégées d'Etat, de sauvegarder en captivité certaines espèces comme le rhinocéros blanc. Il n'y a pas, selon les études comparatives récentes, de régime de propriété a priori plus adapté à la gestion/conservation des CPR, parmi les trois formes les plus répandues (propriété privée, d'Etat ou propriété commune) ; cela dépend du type de ressource considérée et du contexte macro-social (Dolsak & Ostrom, 2003).
- 16 (2) Les communaux globaux sont des ressources ou des espaces qui ne tombent pas sous la souveraineté d'un seul Etat ou groupe d'Etat, soit parce qu'une appropriation juridique est exclue du fait de leur nature (espace, atmosphère terrestre, fonds marins, océans au-delà des 200 milles marins et leurs ressources halieutiques), soit du fait d'un accord international (Antarctique depuis 1959). Très peu de communaux globaux sont réellement en accès libre : c'est le cas en droit international de la haute mer et des poissons et mammifères qu'elle contient, qui sont réputés n'appartenir à personne (*res*

nullius), puisque tous les Etats et individus peuvent participer à leur exploitation. Dès lors que les biens communs s'épuisent du fait de leur exploitation, la rivalité dans l'usage implique une régulation de l'accès (cas des stocks de poissons marins), ce qui rapproche leur gestion de celle des CPR locaux.

- 17 De même que la gestion des ressources en propriété commune à l'échelon local est une question d'institutions sub-étatiques et de coopération locale, la gestion des communaux globaux est l'affaire d'institutions internationales de coopération établies par des conventions spécifiques (Young 1997, 1999, 2002 ; Vogler 2000, Le Prestre 2005). Ces institutions que la théorie des Relations Internationales désigne comme régimes internationaux sont, pour la plupart, impuissantes à imposer une régulation efficace (faute de sanctions coercitives) ou à obtenir le concours des Etats à la mise en œuvre de décisions collectives. Aucune des conventions internationales touchant à la biodiversité naturelle, directement (CDB, Commission Baleinière par ex.), ou indirectement (CITES sur le commerce des espèces menacées, ou RAMSAR sur les zones humides), n'est parvenue à ce jour à freiner le rythme de l'extinction des espèces sauvages.
- 18 La notion de communaux globaux est par ailleurs assez proche de celle de « patrimoine commun de l'humanité » (*common heritage of mankind*) avancée à l'ONU par le ministre des Affaires Etrangères de Malte en 1967, à propos des fonds marins, lors des débats sur la réforme du droit de la mer, et utilisée depuis lors dans certaines conventions internationales comme celles initiées par l'UNESCO. Cette notion avait été mise en avant par les ONG (UICN et WWF notamment) à propos de la biodiversité, au début des négociations de la CDB dans les années 1990, mais elle a été rejetée, notamment pas les représentants du Sud :
 - 19 (a) parce qu'elle mettait l'accent sur la notion de patrimoine, donc de conservation, et apparaissait comme un frein potentiel aux ambitions de développement des PED où se situe une large part de cette richesse biologique ;
 - 20 (b) parce qu'elle était utilisée par les pays du Nord (en particulier les Etats-Unis) pour justifier un accès libre (gratuit) des firmes occidentales de biotechnologie aux ressources génétiques contenues dans la biodiversité située dans les pays du Sud, les privant ainsi de revenus immédiats ou futurs.
- 21 Au contraire, la convention cadre de 1992 comme le protocole de Carthagène sur la biosécurité, ont clairement réaffirmé la souveraineté des pays du Sud sur la biodiversité se trouvant sur leur territoire (y compris le patrimoine génétique) et leur droit d'en obtenir une rémunération. C'est largement en raison de cette utilité économique immédiate ou virtuelle que la biodiversité est protégée et non pour sa valeur écologique intrinsèque³. En contrepartie, les pays du Sud n'ont accepté, sur la conservation in situ, que des obligations assez vaguement formulées (art. 7 à 11 de la CDB) et assorties de la formule « en fonction des possibilités et par les moyens appropriés » qui autorise toutes les transgressions. Ces obligations sont également subordonnées à des transferts effectifs de fonds et de technologies en provenance des pays du Nord (art. 20, 4). Le Brésil et la Malaisie par exemple se sont opposés à ce qu'on y traite de la conservation des forêts tropicales, et la plupart des PED ont refusé l'inclusion d'une liste nominative de milieux ou d'espèces à protéger. Dans le même temps, les pays du Nord défendaient le droit international de la propriété intellectuelle pour le compte de leurs industries de biotechnologie (McGraw 2002). Les conférences de parties à la CDB n'ont depuis lors pas démenti ce double refus, pour des raisons différentes, de la logique des biens communs (Le Prestre 2002). Les négociations subséquentes sur la Biosécurité (protocole de

Carthagène de 2000) et celles en cours sur l'Accès et le Partage des Bénéfices (ABS) ont mis l'accent, de façon croissante, sur la valorisation par les biotechnologies du patrimoine génétique des espèces présentes au Sud, et sur les bénéfices financiers que les pays d'origine pourraient en retirer (Russell & Vogler 2001, Bail & al. 2002).

- 22 Cette polarisation sur la valorisation économique des ressources s'effectue au détriment de l'approche traditionnelle de conservation des milieux et des espèces in situ, au moyen d'aires protégées. Certes, l'objectif d'accroissement de ces aires protégées est mentionné dans le texte de la convention de 1992, mais il s'agit d'engagements généraux sans grande portée, faute de mécanisme coercitif de mise en œuvre et d'un système efficace de monitoring : le contrôle de l'exécution de cet engagement repose largement sur les ONG dont les admonestations sont aisément récusées par les Etats du Tiers Monde⁴. Cette évolution du débat vers la revendication d'une pleine souveraineté nationale sur la ressource et sur les produits dérivés résultant de l'appropriation marchande nous éloigne significativement d'une conception de la biodiversité comme bien commun.
- 23 Une même ressource peut constituer à la fois un CPR à l'échelon local et participer d'un bien commun planétaire à l'échelon global, revêtant ainsi une signification différente pour les acteurs impliqués aux différents niveaux de gestion. C'est bien le cas de la biodiversité, car les espèces sauvages ne revêtent pas la même valeur d'usage pour les populations vivant au contact de la ressource et pour les ONG, les scientifiques et les organisations internationales qui entendent défendre un intérêt général de l'humanité. C'est pourquoi il paraît difficile de placer les forêts tropicales humides dans les communaux globaux (Smouts 2001) : en effet, les forêts se trouvent toujours sur le territoire d'un Etat, donc sous sa juridiction ; elles ne sont en aucun cas *res nullius*. Toutefois, la question de la déforestation par la disparition des dernières grandes forêts primaires en Amazonie, en Asie du Sud-Est ou dans le bassin du Congo relève bien d'une problématique de 'bien commun'. Outre leur fonction de réservoir exceptionnel de biodiversité, ces massifs jouent un rôle certainement important, bien que mal connu, dans la régulation climatique globale. Cette contradiction est au cœur des difficultés rencontrées pour concevoir une gestion adaptée des communaux globaux.
- 24 Enfin, la notion de bien public mondial (*global public goods*) est souvent mobilisée pour donner corps à cette idée de biens communs planétaires. Popularisé à la fin des années 1990 par l'ouvrage d'Inge Kaul, Isabelle Grunberg et Marc Stern (Kaul, Grunberg & Stern 2002) avec le soutien institutionnel du système onusien, et repris par de nombreux organismes d'aide au développement (dont l'AFD et la DGCID en France⁵), ce concept transpose au plan international le concept de bien public élaboré dans les années 1950 par Samuelson. C'est avant tout une reformulation de la problématique traditionnelle de la coopération interétatique - notamment à travers la théorie des régimes internationaux - destinée surtout à re-légitimer l'action publique à l'échelle internationale après la mode du tout marché des années 1980-90, car dans la pratique ce sont des biens collectifs que le marché seul ne peut produire. De fait, le caractère politiquement stratégique de la notion de bien public mondial (BPM) l'emporte sur son intérêt sur le plan scientifique⁶.
- 25 De façon moins restrictive que Samuelson, Kaul, Grunberg & Stern définissent le bien public comme un bien : qui est librement accessible à tous et non pas réservé à une minorité d'acheteurs (contrairement aux biens privés qui supposent un pouvoir d'achat préalable) - c'est le critère de non exclusion ; dont la consommation ne prive pas autrui de la jouissance du même bien (le fait de respirer l'air ne prive pas son voisin et l'air pur profite à tous) - c'est le critère de non rivalité dans l'usage.

- 26 Pour être des biens publics à l'échelle de la planète, ils doivent également bénéficier à la quasi-totalité des pays et des groupes sociaux à l'intérieur de ces pays, et aux générations futures autant qu'aux générations présentes (principe conforme au développement durable). C'est fondamentalement la question du 'public'⁷⁷ des politiques publiques destinées à produire ces biens publics mondiaux qui est posée: les trois auteurs y répondent par « l'humanité toute entière », ce qui supposerait l'existence d'une « citoyen mondial » qu'ils appellent certes de leurs vœux, mais qui s'inscrit encore dans les limbes.

Tableau proposé par Kaul, Grunberg & Stern:

Catégories de biens	Rivalité dans l'usage	Non Rivalité dans l'usage
Exclusion	Biens marchands privés	(B) Biens de club (non rivalité à l'intérieur du club)
Non Exclusion	(C) Biens sujets à épuisement/engorgement & CPR	(A) Biens publics purs

- 27 Les biens publics mondiaux 'purs' - de type (A) - sont fort rares à l'aune des critères mentionnés : l'ordre public, les normes collectives (code de la route), la paix... Pour aller au-delà, il faut raisonner en termes relatifs et inclure dans la notion de biens publics mondiaux les biens de type (B), biens dont l'usage est réservé aux membres d'une 'club' (par ex. la sécurité pour les membres d'une alliance militaire) et de type (C), biens en accès libre mais dont l'usage par un individu ou un groupe est en rivalité avec l'usage par d'autres (risque d'épuisement) ce qui conduit à en réglementer l'accès. Ces derniers sont alors semblables aux CPR d'Ostrom. Dans la réalité, certains biens publics autrefois purs peuvent être dégradés ou engorgés en raison d'un nombre trop élevé d'utilisateurs (Ex : certains espaces naturels) ; il en est de même pour certains biens de club si les gérants ne parviennent pas à faire respecter les barrières d'entrée.
- 28 Nous avons montré ailleurs combien il était difficile d'appliquer cette grille à la biodiversité (Compagnon 2002). Les plantes et animaux sauvages relèvent des biens de type (C) en raison des risques d'épuisement, mais la fiction de la non exclusion ne résiste pas à l'observation des conditions d'exercice de la souveraineté des Etats sur leurs ressources. En outre, l'exclusion d'un certain nombre d'utilisateurs au-delà d'un seuil constitue peut-être une condition nécessaire d'une gestion durable de ces biens (sans pour autant les assimiler à des biens privés). Il y aurait alors contradiction entre critères de définition des BPM et conditions pratiques de production de ces mêmes biens. C'est pourquoi il convient d'examiner la nature des rapports politiques aux différentes échelles, qui conditionnent la compatibilité entre les pratiques sur le terrain et les normes internationales de gestion.
- 29 D'une part, on l'a vu ci-dessus, il n'est pas de régime de propriété qui tranche définitivement les revendications contradictoires autour de la biodiversité. D'autre part, que la biodiversité relève à la fois des CPR locaux et à la fois des biens communs planétaires n'en facilite pas la gestion/conservation. On ne peut donc pas simplement transposer au plan global les solutions locales (en termes d'institutions, normes, modèles de comportement), comme le suggère John Vogler. La collectivité publique de référence

n'est pas la même : la communauté locale d'un côté, dont l'identification est elle-même problématique (Agrawal & Gibson 2001), en raison notamment des clivages sociaux qui la traversent (Twyman 1998), une société internationale très hétérogène de l'autre (inégalités entre Etats, mais aussi entre acteurs étatiques et non-étatiques). Au plan global, le problème à traiter ne résulte pas du comportement d'utilisateurs cherchant à maximiser leur bénéfice individuel, comme dans la parabole de Hardin sur les communaux locaux. L'érosion de la biodiversité planétaire est davantage un effet pervers au sens de Boudon (Boudon 1977), soit la conséquence non recherchée d'une myriades d'activités humaines obéissant à des rationalités partielles.

- 30 Selon Ostrom une gestion efficace des CPR locaux dépend en premier lieu de ce que les règles de gestion sont élaborées et révisées par les utilisateurs directs de la ressource, et en deuxième lieu, de la capacité à faire respecter les règles avec des sanctions crédibles, le tout à travers un mécanisme de contrôle suffisamment aisé à mettre en œuvre (Ostrom et al. 1999 ; Dolsak & Ostrom 2003)... Autant de conditions qui sont bien difficiles à remplir dans la gestion des « global commons ». Au plan transnational il ne s'agit pas d'acteurs unitaires ; ils incorporent différentes composantes et sont traversés de conflits, par exemple quand il s'agit de l'Etat et ses différentes branches administratives. Ceux qui élaborent les règles, signant par exemple des traités internationaux (les gouvernements des Etats), ne sont pas ceux (entreprises, individus, ONG locales) qui par leur comportement effectif vont donner à ces règles un contenu et assurer la réussite du régime. D'ailleurs, compte tenu des aléas de la coopération interétatique, Kaul, Grunberg et Stern, de façon caractéristique, s'en remettent aux acteurs non étatiques (ONG ou entreprises) pour produire les biens publics mondiaux...
- 31 Tout autant qu'au plan local, il y a opposition d'intérêts (entre les Etats et entre les intérêts sociétaux qu'ils représentent) ; mais il y a aussi à l'échelle globale une grande hétérogénéité des systèmes de valeurs, tandis qu'au plan local, les communautés humaines sont davantage unifiées sur le plan culturel, au moins dans leur rapport à la ressource naturelle (Murphree 1998). Il n'y a donc pas d'accord facilement acquis à l'échelle globale sur ce qu'il convient de préserver et les ordres de priorité : par exemple, entre ceux qui, au Sud, voient dans la biodiversité avant tout une ressource à exploiter et ceux, au Nord, qui en font une valeur intrinsèque à protéger, sur la base d'un jugement scientifique ou esthétique (c'est d'ailleurs la position de Kaul, Grunberg et Stern).
- 32 Pour les partisans de l'hypothèse Gaïa⁸ ou les militants de la cause animale, c'est même un jugement éthique qui ne se discute pas. De ce point de vue les normes internationales sur la conservation ou le développement durable ne sont pas toujours compréhensibles par les populations du Sud. Ce conflit de normes trouve une traduction politique dans les affrontements entre coalitions d'Etats par exemple à la CITES, sur les décisions de classement des espèces menacées par le commerce - e.g. le débat sur l'éléphant d'Afrique récurrent d'une conférence de parties à l'autre depuis le milieu des années 1980 (Mofson 1997, Duffy 2000). Il ne suffit pas pour autant de récuser « l'ingérence écologique » (Rossi 2000) et d'en appeler au savoirs traditionnels de gestion/conservation, compte tenu à la fois des altérations subies par les sociétés locales depuis la colonisation et du caractère souvent inapproprié des « pratiques ancestrales » quand le contexte socio-économique change (Redford 1991, Stearman 1994).
- 33 Outre ces différences fondamentales entre régimes locaux de gestion des ressources biologiques et régimes globaux, c'est l'articulation entre ces différentes échelles qui est problématique. Les ressources du droit international sont ici limitées et l'action des

organisations internationales comme celle des ONG se heurtent au discours sur la souveraineté nationale instrumentalisé par les élites du Sud. Pour sortir de cette impasse, il conviendrait d'élaborer des dispositifs de gestion transcalaire qui tiennent compte des différences d'usage aux différentes échelles et articulent les institutions variées qui interviennent du local au global, y compris les acteurs non étatiques (firmes et ONG). Dans cette problématique, le rôle de l'Etat, notamment dans les PED où se situe l'essentiel de la biodiversité, n'est pas neutre : L'Etat post-colonial a un pouvoir de nuisance réel à travers son intervention dans la gestion des CPR locaux, mais aussi en raison du décalage permanent entre les engagements internationaux souscrits et les capacités limitées de cet Etat à les faire respecter sur leur propre territoire.

- 34 Bien souvent dans les pays du Sud, la gouvernance environnementale est confrontée à la réalité des Etats « fragiles » (Magro & Chataigner 2007) ou « faibles » (Migdal 1988), caractérisés par une forme de domination « néo-patrimoniale » (Médard 1991), laquelle conjugue souvent autoritarisme et corruption et conduit au chaos économique (Sandbrook 1985), dans des sociétés où les paysans sont restés des sujets d'une classe dirigeante éduqués et urbaine, et n'ont pas vraiment voix au chapitre (Mamdani 1996). Le respect de la règle de droit y est très aléatoire et les politiques publiques n'existent souvent que sur le papier ; l'Etat y jouit d'une faible légitimité quand il ne suscite pas l'aversion des populations. Ainsi une sociologie politique plus fine des sociétés du Sud doit permettre de corriger une vision trop technique de la conservation et du développement durable au Sud (que reflète par exemple le discours sur la gestion participative quand il fait abstraction du contexte politique national), mais aussi permettre de comprendre comment les régimes internationaux de protection peinent à se traduire par une gestion efficace sur le terrain.
- 35 Enfin, la globalisation économique induit des transformations profondes dans les sociétés locales, via les pressions du marché mondial. Ainsi, la demande chinoise de bois d'œuvre ou de pâte à papier, ou l'extension rapide de l'agrobusiness du soja au Brésil pour satisfaire les marchés occidentaux ont un impact majeur sur la déforestation, respectivement en Asie du Sud-Est et en Amazonie, et certainement très au-delà des comportements supposés de « free riders » au sein des communautés locales. La globalisation joue aussi par la diffusion du mirage de la société de consommation, aussi tentante qu'inaccessible pour la masse des individus au Sud. Cette complexité croissante par la superposition d'enjeux et de représentations multiples rend de plus en plus difficile l'élaboration de politiques cohérentes à l'échelon national et sub-national. In fine et au-delà donc de l'efficacité des régimes internationaux, c'est bien le développement économique globalisé, où les peuples du Sud ne font pour la plupart que de la figuration – si on exclut les puissances émergentes comme la Chine –, qui est le principal moteur de l'érosion de la biodiversité dans le monde. Nous sommes ainsi renvoyés à nos responsabilités d'Occidentaux.
- 36 Au terme de cette brève analyse, il apparaît que la notion de biens communs ne recouvre pas la même réalité selon qu'il s'agit de CPR locaux ou au contraire de biens pensés à l'échelle globale. Selon le cas, appréhender la biodiversité comme bien commun n'aura ni la même signification ni les mêmes implications en termes de politiques publiques. Dans ces conditions, une approche en termes de biens communs ou de biens publics mondiaux, en dépit de sa banalisation dans la littérature grise des organisations internationales et de sa fonction idéologique conjoncturelle de réhabilitation de l'action publique, n'a pas de

véritable valeur ajoutée ni pour la compréhension des enjeux et conflits autour de la biodiversité, ni pour l'élaboration de solutions innovantes.

- 37 Dans ce débat, la question de la nature des droits de propriété apparaît en large partie secondaire, sauf peut-être en ce qui concerne le conflit entre normes locales d'appropriation et système international de brevetabilité en matière de technologies du vivant, dont l'enjeu est le développement davantage que la conservation de la biodiversité. Le point nodal c'est d'abord la viabilité des systèmes de gouvernance dans les pays du Sud, la capacité de l'Etat central à faire respecter des règles générales fixées par les régimes internationaux, tout en reconnaissant aux communautés locales un véritable pouvoir sur la ressource. L'équilibre instable entre bien commun à protéger et ressource à valoriser est d'abord un compromis politique à trouver dans chaque pays entre le centre et la périphérie, entre les élites dirigeantes urbaines et communautés vivant au contact de la nature. Le paradoxe de ce bien commun, par essence transnational, serait bien que sa pérennisation dépendrait d'une réhabilitation de l'échelon national de production des politiques publiques.

BIBLIOGRAPHIE

- Anderson, David, & Grove, Richard eds. 1987. *Conservation in Africa : people, policies and practice*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Agrawal, Arun & Gibson, Clark C. eds. 2001. *Communities and the Environment: Ethnicity, Gender, and the State in Community-Based Conservation*. Newark New Jersey : Rutgers University Press.
- Aubertin, Catherine, Vivien, Franck-Dominique. 1998. *Les enjeux de la biodiversité*, Paris : Economica.
- Bail, Christopher, Falkner, Robert & Marquard, Helen eds. 2002. *The Cartagena Protocol on Biosafety: Reconciling Trade in Biotechnology with Environment and Development*, London : RIIA/ Earthscan.
- Boudon, Raymond. 1977. *Effets pervers et ordre social*, Paris: PUF.
- Constantin, François dir. 2002. *Les Biens Publics Mondiaux : Un mythe légitimateur pour l'action collective ?* Paris : L'Harmattan, collection Logiques Politiques.
- Compagnon, Daniel. 2002. « La conservation de la biodiversité, improbable bien public mondial », in CONSTANTIN François dir. *Les Biens Publics Mondiaux : Un mythe légitimateur pour l'action collective ?*, pp. 163-189.
- Dolsak, Nives and OSTROM, Elinor eds. 2003. *The Commons in the New Millennium. Challenges and Adaptations*, Cambridge, USA : MIT Press.
- Duffy, Rosaleen. 2000. *Killing for Conservation: Wildlife Policy in Zimbabwe*. Oxford, UK: James Currey.
- Hardin, Garrett. 1968. « The Tragedy of the Commons », *Science*, vol. 162, 13 décembre 1968, pp. 1243-1248.

- Kaul, Inge, Grunberg, Isabelle, Stern, Marc, dir. 2002 (1999). *Les biens publics mondiaux : la coopération internationale au XXI^{ème} siècle*. Paris : PNUD/Economica.
- Le Prestre, Philippe G. dir. 2002. *Governing Global Biodiversity : The Evolution and the Implementation of the Convention on Biological Diversity*. Aldershot, UK : Ashgate,.
- Le Prestre, Philippe G. 2005. *Protection de l'environnement et relations internationales : les défis de l'écopolitique mondiale*. Paris :Armand Colin.
- Magro, Hervé, Châtaigner, Jean-Marc (eds). 2007, *États et sociétés fragiles : entre conflits, reconstruction et développement*. Paris, Karthala.
- Mamdani, Mahmood. 1996. *Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*. London: James Currey.
- McGraw, Désirée M. 2002. "The Story of the Biodiversity Convention: From Negotiation to Implementation", in Le Prestre, Philippe G. ed., *Governing Global Biodiversity : The Evolution and the Implementation of the Convention on Biological Diversity*, Aldershot UK : Ashgate, pp. 7-38.
- Médard, Jean-François. 1991. "L'Etat néo-patrimonial en Afrique noire", in Médard, Jean-François ed., *Etats d'Afrique Noire : Formations, mécanismes et crise*. Paris : Karthala, pp. 323-353.
- Migdal, Joel S. 1988. *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Mofson, Phyllis. 1997. « Zimbabwe and CITES : illustrating the reciprocal relationship between the state and the international regime », in SCHREURS, Miranda A., ECONOMY, Elizabeth C., eds. *The Internationalization of Environmental Protection*, Cambridge, UK : Cambridge University Press, pp. 162-187.
- Muller, Pierre, Surel, Yves. 1998. *L'Analyse des politiques publiques*. Paris : Montchrestien (Clefs).
- Murphree, Marshall W. 1998. "Ex Africa Semper Aliquid Novi? Considerations in Linking African Environmental Scholarship, Policy and Practice", in Christoffersen Nils, Campbell Bruce and Du Toit Johan, *Communities and Sustainable Use, pan-African Perspectives*, Harare, IUCN, pp. 3-7.
- Olson, Mancur. 1978. *Logique de l'action collective*. Paris : Presses Universitaires de France (trad.).
- Ostrom, Elinor. 1990. *Governing the Commons : The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge, UK : Cambridge University Press.
- Ostrom, Elinor, Burger Joanna, Field Christopher B., Norgaard Richard B., and Policansky David. 1999. "Revisiting the Commons: Local Lessons, Global Challenges", *Science*, 284, pp. 278-282.
- Redford, Kent H. 1991. "The Ecologically Noble Savage", *Cultural Survival Quarterly*, 15, 1, pp. 46-48.
- Rossi, Georges. 2000. *L'ingérence écologique : Environnement et développement rural du Nord au Sud*. Paris : CNRS Editions.
- Russell, Alan, Vogler, John. 2001. *The International Politics of Biotechnology*. Manchester, UK : Manchester University Press.
- Sandbrook, Richard. 1985. *The Politics of Africa's Economic Stagnation*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Shiva V., 2001, *La vie n'est pas une marchandise. Les dérives des droits de propriété intellectuelle*, Paris, éd. De l'Atelier
- Smouts, Marie-Claude. 2001. *Forêts tropicales, jungle internationale : les revers d'une écopolitique mondiale*. Paris : Presses de Sciences Po.

Stearman, Allyn M. 1994, "Only slaves climb trees". Revisiting the myth of the ecologically noble savage in Amazonia", *Human Nature*, vol. 5, No 4, pp. 339-357.

Twyman, Chasca. 1998. "Rethinking Community Resource Management : Managing Resources or Managing People in Western Botswana ?", *Third World Quarterly*, 19, 4, pp. 745-770

Vogler, John. 2000 (1995). *The Global Commons : A Regime Analysis*. Chichester, UK : John Wiley and Sons.

Young, Oran R. ed. 1997. *Global Governance : Drawing Insights from the Environmental Experience*, Cambridge (EU) : The MIT Press,.

Young, Oran R. eds. 1999. *The Effectiveness of International Environmental Regimes : Causal Connections and Behavioral Mechanisms*, Cambridge (EU) : The MIT Press.

Young, Oran R. 2002. *The Institutional Dimensions of Environmental Change : Fit, Interplay, and Scale*, Cambridge (EU) : The MIT Press.

NOTES

1. Nous laissons ici de côté les extensions récentes et un tantinet abusives concernant les sociétés humaines, notamment à propos des peuples autochtones, avec l'expression « biodiversité culturelle ».

2. Dans l'article originel de *Science*, ce dernier accorde une place centrale à l'explosion démographique dans le Tiers Monde (thème à la mode à l'époque) : c'est le rythme d'accroissement naturel dans le Tiers Monde qui y condamnerait les biens en propriété commune. Hardin suggérait à la fois d'enclorre les communaux (privatiser ou réglementer strictement l'accès) et d'imposer une limitation autoritaire des naissances dans les pays du Sud.

3. Bien entendu, tous les acteurs sociaux au Sud n'adhèrent pas à une vision aussi réductrice ; voir par exemple Shiva, 2001.

4. Dans beaucoup de pays du Sud les aires protégées sont perçues comme un héritage colonial, une fantaisie d'homme blanc qui s'est réalisée au détriment de l'accès des populations locales au foncier et aux ressources faunistiques (Anderson & Grove 1987, Duffy 2000).

5. Cf. Ministère des Affaires Etrangères, Ministère de L'Economie, des Finances et de l'Industrie, « Les biens publics mondiaux », série des partenariats, novembre 2002, 27 p.

6. Voir les différentes contributions à l'ouvrage sur les « biens publics mondiaux » (Constantin 2002).

7. Toute politique publique ne prend sens que par rapport au public auquel elle s'adresse, soit les individus, groupes, ou organisations situés à l'extérieur de l'appareil d'Etat, dont la situation est affectée par cette politique (Muller & Surel 1998 : p. 22).

8. NDLR : hypothèse formulée par James Lovelock (*L'hypothèse Gaïa : la terre est un être vivant*, Monaco : Le Rocher, 1986) et selon laquelle la terre est un corps vivant.

RÉSUMÉS

L'approche en termes de bien commun ou de bien public mondial est difficilement applicable à la biodiversité, tant celle-ci est revendiquée par les Etats au titre de la souveraineté sur leur territoire et appropriée par l'industrie dans une logique de marché globalisé. En outre les politiques de conservation/gestion de la biodiversité n'ont pas le même contenu au plan local et au plan global. L'articulation entre régimes internationaux, politiques nationales et comportements locaux est au cœur de la définition d'une gouvernance transcalaire de la biodiversité.

Notions like “global commons” and “global public goods” do not easily apply to biodiversity because the latter is claimed by the states in the name of sovereignty and apportioned to business companies in the context of a globalised market. Moreover conservation and management policies do not look alike at local, national and international levels. Therefore this coordination between international regimes and national and local levels is the main challenge of a truly transcalar biodiversity governance

INDEX

Keywords : gouvernance, conservation, governance, biodiversity, Common goods, public goods, State

Mots-clés : biens publics, biodiversité, biens communs, État

AUTEUR

DANIEL COMPAGNON

Politiste, Université de Bordeaux, Sciences Po Bordeaux, CNRS, SPIRIT Science Politique, Relations Internationales, Territoire