

LA STRATÉGIE D'UNE ONG INTERNATIONALE D'ENVIRONNEMENT

Articuler biologie et management, action publique et concurrence

Les ONG ne sont ni des entreprises, ni des organismes publics : elles jouent des rôles spécifiques dans la poursuite des intérêts particuliers et collectifs, notamment dans le champ de l'environnement. Mais, pour cela, elles doivent résoudre des problèmes relevant de deux champs de recherche distincts. Le premier est celui de la gestion publique de l'environnement, la problématique étant ici principalement l'étude des stratégies d'intervention des ONG sur la scène sociale, politique et économique, afin d'atteindre les objectifs environnementaux qu'elles se sont fixés. Le second est celui de la gestion des organisations, l'enjeu étant ici d'analyser les problèmes de management spécifiques que rencontrent les ONG, aussi bien pour impulser et gérer leur développement que pour réussir dans le jeu concurrentiel de leur secteur d'activité.

PAR **Tiphaine GAUDEFROY DE MOMBYNES** – DEA « ÉCONOMIE DE L'ENVIRONNEMENT ET DES RESSOURCES NATURELLES » – INSTITUT NATIONAL AGRONOMIQUE PARIS-GRIGNON – IAPG ET **Laurent MERMET**, - PROFESSEUR EN GESTION DE L'ENVIRONNEMENT – ENGREF

Le champ de l'environnement est marqué par l'intervention déterminante d'organisations non gouvernementales (ONG), qui jouent un rôle majeur dans la prise en charge des problèmes environnementaux sur la scène publique. D'abord, comme « *tireurs d'alerte* » [Chateauraynaud et Torny 2000], pour introduire des préoccupations nouvelles dans le

débat public. Ensuite comme groupes de pression au long cours pour empêcher un dossier environnemental de sombrer à nouveau dans les profondeurs négligées de l'agenda politique. À mesure que des dossiers environnementaux ainsi « *portés* » passent de la sphère de la dénonciation à celle de la gestion, les ONG rajoutent à ces rôles classiques d'autres fonctions : conduite d'opé-

rations locales de gestion environnementale, expertise, expérimentation de gestion, recherches de financement pour l'environnement, etc. Au cours de ces deux dernières décennies, les ONG sont ainsi devenues des acteurs majeurs du champ de l'environnement, à tous les niveaux d'organisation, depuis la scène locale jusqu'aux arènes internationales où se négocient les politiques environnementales globales.

Mais comment caractériser ces organisations? Comment analyser et évaluer leurs stratégies d'action? Nous essaierons ici de montrer que pour répondre à de telles questions – qu'elles soient posées sur un plan général, ou qu'elles s'adressent à des situations particulières – il est fructueux d'adopter un cadre d'analyse qui assume et noue solidement entre elles quatre perspectives:

- celle de la «*matière*» (1) de la gestion environnementale, à savoir la dynamique des systèmes écologiques et techniques;
- celle de la gestion environnementale, considérée comme domaine public d'action;
- celle du développement des organisations (l'ONG considérée sous l'angle de sa dynamique interne de développement);
- celle des relations de coopération/concurrence entre organisations (l'ONG vue dans sa dynamique externe de développement au sein de son secteur d'activité).

Cette approche reprend, combine et amplifie certains acquis de nos travaux précédents: d'une part, les recherches théoriques et méthodologiques pour lesquelles nous proposons une analyse stratégique de la gestion environnementale [Mermet 1991; 1992]; d'autre part, des interventions de conseil pour des organisations (2) qui nous ont permis de mesurer les enjeux intra- et inter-organisationnels qui accompagnent l'intervention d'un «*acteur d'environnement*» sur la scène publique.

Nous présenterons ici cette approche à travers l'étude d'un cas (3), celui de *Conservation International* (CI) (4), organisation fondée en 1987 et qui fait aujourd'hui partie du petit nombre des ONG de taille mondiale agissant pour la conservation de la biodiversité (voir encadré). Nous nous sommes intéressés plus particulièrement à la stratégie dite des «*Hotspots*» (5), qui appelle à concentrer les efforts en faveur de la biodiversité sur un petit nombre de régions dans le monde, caractérisées à la fois par une très grande biodiversité et de fortes

menaces de destruction. Cette stratégie est systématiquement mise en avant par CI. La carte des *hotspots* orne ses bureaux et ses plaquettes de présentation. Des entretiens que nous avons conduits et des documents que nous avons examinés, il ressort clairement que ni la flore, ni la faune, ni les humains ne peuvent espérer l'appui de CI hors des *hotspots*, qui jouent donc un rôle déterminant dans l'établissement des priorités d'action de l'organisation.

En quoi est-ce là une stratégie, cependant? Et comment évaluer son apport? Nous aborderons cette question selon les quatre perspectives évoquées plus haut, successivement déclinées en fonction des spécificités du cas de CI. On verra à chaque fois les *hotspots* — et plus largement, la stratégie de CI — prendre sens et prendre effet de façon différente:

- pour la biologie de la conservation, il apparaîtra que la stratégie est vue comme un problème d'allocation optimale de moyens d'action limités, sur la base de considérations écologiques;
- dans une perspective de gestion stratégique de l'environnement, l'enjeu principal sera plutôt de trouver des moyens pour faire face à des acteurs sociaux réticents – voire hostiles – aux mesures que réclame la conservation de la biodiversité;
- le management de l'ONG fera valoir, à son tour, ses dimensions stratégiques et l'on constatera que les *hotspots* jouent à cet égard plusieurs rôles importants, depuis la vision entrepreneuriale d'une organisation nouvelle en pleine croissance jusqu'au travail de planification de l'action que lui impose maintenant sa taille;
- enfin, toute militante et non lucrative que soit leur activité, les ONG de conservation de la biodiversité coexistent au sein d'un véritable oligopole à l'échelle mondiale, au sein duquel règne une vive concurrence: là encore, on verra que les *hotspots* ne sont ni sans enjeux, ni sans effets.

Pour finir, nous montrerons que ces quatre dimensions de la stratégie doivent être prises en considération ensemble si l'on veut dépasser une appréhension tronquée de ces ONG, qui laisserait échapper la logique essentielle de leur activité. Cette approche d'ensemble ouvre, selon nous, des perspectives nouvelles dans le débat sur les ONG environnementales et appelle à l'intervention des chercheurs et experts en gestion – à la fois du champ de la gestion publique et de celui de la gestion des organisations.

(1) Nous utilisons ici le mot dans le sens que lui donne Claude Riveline, pour souligner la marque qu'imprime à toute gestion la logique des objets et des techniques qu'elle manipule.

(2) En particulier interventions de L. Mermet, avec A. Cattan, pour le Conservatoire de l'Espace Littoral et des Rives Lacustres.

(3) Ce travail, conduit par T. Gaudefroy de Mombynes, a comporté l'examen d'une abon-

dante documentation sur CI et les ONG du champ de la biodiversité, sur trois séries d'entretiens de dix jours chacune, la première au siège de l'organisation à Washington, la seconde au bureau de CI en Bolivie, la troisième auprès d'acteurs du secteur de la biodiversité extérieurs à CI, en particulier à Paris et Genève.

(4) On trouvera une présentation détaillée de CI dans la section consacrée à son développement organisationnel.

(5) Ce terme pourrait se traduire par «*Points chauds*», «*zones névralgiques*», ou «*territoires critiques*» de la biodiversité. Nous nous en sommes abstenus car au même titre qu'une marque commerciale mondiale ou un refrain de chanson à succès, il rythme de son impact verbal propre et de ses connotations (et pas seulement de sa définition technique!) la vie de l'organisation.

LA BIODIVERSITÉ ET SA CONSERVATION

Le néologisme « *biodiversité* » est apparu en 1986 lors de la conférence *National Forum on Biodiversity* mais le thème ne fut officialisé qu'en 1992 lors de la ratification par cent quatre-vingt trois pays de la Convention pour la diversité biologique à Rio. Il reprend le domaine de la conservation de la faune, de la flore et des milieux naturels, en l'élargissant à la sauvegarde de la diversité des ressources génétiques. La façon la plus simple de définir la biodiversité est de la présenter comme la diversité de toutes les formes du vivant. Pour un scientifique, c'est toute la variété du vivant étudiée à trois niveaux : les écosystèmes, les espèces qui composent les écosystèmes et enfin les gènes que l'on trouve dans chaque organisme.

En propulsant la biodiversité au rang de préoccupation politique, la convention de Rio a suscité une avalanche de bilans et de projections sur le nombre d'espèces connues sur terre. Les perspectives sont jugées très inquiétantes par la plupart des experts. Ainsi E. O. Wilson, dans un numéro spécial de *La Recherche* consacré à la biodiversité [N° 333, juillet/août 2000] affirme-t-il : « *Ce n'est pas exagérer de dire que la crise actuelle de la biodiversité a des proportions apocalyptiques* ». Ce n'est pas l'extinction des espèces en elle-même qui menace la biodiversité, c'est sa vitesse fulgurante. Les biologistes estiment ainsi le rythme de disparition actuelle et dans les années à venir à une fourchette qui s'étale de cinq à vingt cinq mille espèces par an. Selon E. O. Wilson [Wilson, 1993], s'il existe aujourd'hui dix millions d'espèces vivantes dans la biosphère, la vitesse d'extinction liée à la destruction des forêts tropicales correspond à un rythme de mille à dix mille fois supérieur à celui qui a caractérisé les périodes géologiques d'extinction de masse.

Les principales causes recensées à l'origine de cette disparition sont l'accroissement et la pauvreté des populations dans les pays en développement, les pratiques agricoles, la destruction de l'habitat, l'utilisation incontrôlée des ressources naturelles non renouvelables et l'industrialisation.

Cette évolution alarmante a de multiples implications : éthiques, philosophiques, esthétiques et surtout économiques et scientifiques. Ce qui a conduit à regrouper et amplifier les thématiques de la protection de la nature autour d'un objectif commun « *enrayer l'érosion du monde vivant* ».

PREMIÈRE PERSPECTIVE : DÉFINIR LES ZONES PRIORITAIRES D'ACTION, UN PROBLÈME DE BIOLOGIE DE LA CONSERVATION

Comme tout secteur d'activité, la conservation de la biodiversité est très marquée par la matière sur laquelle elle intervient. Ici, les plantes et les animaux sauvages, les écosystèmes et leur fonctionnement sont au centre de l'attention, au fondement de l'action. La complexité technique et scientifique des problèmes à traiter a débouché, depuis deux décennies, sur l'apparition d'un nouveau champ scientifique : la biologie de la conservation [Meffe et Carroll, 1997]. Son objet est de développer des connaissances en biologie et en écologie pour répondre à des questions telles celles-ci : pourquoi conserver la biodiversité, comment la caractériser, sur quoi agir et quelles conditions doit-on remplir pour la conserver au mieux ?

La stratégie des *hotspots* a été proposée pour la première fois par le biologiste Norman Myers [1988]. Elle découle d'un constat d'ordre biologique : une grande partie de la biodiversité à l'échelle mondiale est constituée d'espèces endémiques, c'est-à-dire dont l'aire de répartition est très limitée. Dans l'ensemble, ces espèces sont plus vulnérables que celles plus largement réparties. Or, seul un petit nombre de régions du monde est particulièrement riches en flore et en faune endémiques. Il est donc raisonnable d'y concentrer les efforts. À ce premier critère, Myers en ajoute un second, qui permet de cibler encore davantage les priorités. Pour lui la raison commande, parmi les zones à forte biodiversité, de focaliser les efforts de conservation sur celles où la flore, la faune et les habitats sont le plus menacés par l'évolution des activités humaines. Ce seront les hotspots, caractérisés à la fois par un fort endémisme et de fortes menaces. Ainsi, les vingt-cinq *hotspots* de la liste actuelle, pris dans leur ensemble, ont perdu presque 88 % de leur habitat d'origine ; ils ne représentent plus que 2,1 millions de km², soit 1,4 % de la surface de la planète. Et pourtant, pour reprendre les termes de CI : « *si l'on considère (outre les endémiques qui y sont présentes) les espèces non-endémiques [...] ils abritent le chiffre phénoménal de 60 %, voire plus, de la biodiversité terrestre. Compte tenu de cette extrême concentration de la biodiversité sur une surface si réduite et si menacée de notre monde, il est évident que ces régions exigent une attention très particulière de la part de la communauté internationale. Si nous ne parvenons pas à agir avec efficacité dans les hotspots, nous perdrons la majeure partie de la vie sur Terre au cours de la première moitié du XXI^e siècle, quels que soient nos succès dans d'autres régions. Il est clair qu'il faut que nous concentrons nos efforts sur ces hotspots* » (6).

(6) Légende de la carte « *Biodiversity Hotspots* », Conservation International, www.conservation.org



Le poids donné à la notion de menace dans l'approche des hotspots n'a pas seulement une portée et des justifications techniques : il connote aussi une urgence face à la crise, qui fait écho à la perception des problèmes environnementaux par le public et les médias. (Carte des hotspots dans le monde.)

Plusieurs concepts concurrents des *hotspots* sont proposés par la littérature de biologie de la conservation pour répondre à la même question : sur quelles zones géographiques concentrer l'effort en faveur de la biodiversité ? On peut citer en particulier les *Global 200 Ecoregions* [Olson et Dinnerstein, 1998], ou les *Endemic Bird Areas* proposées par l'ONG mondiale *Birdlife*. Entre les scientifiques tenants de ces divers systèmes de priorités, le débat est très vif. Mais dans quelle mesure et dans quel sens les biologistes de la conservation sont-ils fondés à considérer ces approches comme des « stratégies » pour la conservation ?

D'une part, parce que leurs débats mobilisent non seulement des données biologiques mais aussi des considérations d'opportunité en matière d'action de conservation. Par exemple, le poids donné à la notion de menace dans l'approche des *hotspots* n'a pas seulement une portée et des justifications techniques (ici, biologiques). Il connote aussi une urgence face à la crise, qui fait écho à la perception par le public et les médias des problèmes environnementaux [Lascoumes, 1994]. Sur un autre plan, il offre appui à des stratégies d'action plus risquées, plus offensives, que d'autres systèmes de priorité qui privilégient, par exemple, les zones où le maximum de conditions pour une action de conservation réussie sont réunies (et donc, a priori, pas les zones les plus menacées). La notion de *hotspots* est donc, ici, stratégique au sens où tout agencement des connaissances biologiques dans une optique de recherche finalisée sur la conservation s'effectue sur la base de schèmes qui renvoient aussi à des choix, même implicites, de stratégies d'action dans la sphère sociale, politique, économique.

D'autre part, le caractère stratégique attribué à ces approches repose également, dans le champ de la

biologie de la conservation, sur une définition plus étroite et plus précise. Pour reprendre les termes des promoteurs de l'approche « *Deux cents écorégions* » : « *parce que les financements pour les actions de conservation sont limités, les gouvernements, les bailleurs de fonds et les organisations de conservation doivent être stratégiques et consacrer l'essentiel des ressources à la protection des zones les plus riches en biodiversité* » [Mittermeyer, Myers *et al.* 1998]. La stratégie est ici conçue comme un problème d'allocation optimale de ressources limitées.

Cependant, ni dans un cas, ni dans l'autre ces approches de la stratégie centrées sur la biologie ne peuvent se suffire à elles-mêmes. Elles ne prennent tout leur sens, comme on va maintenant le voir, qu'en renvoyant à d'autres dimensions de la stratégie : l'action sur la scène publique, puis les problèmes de management et de concurrence.

DEUXIÈME PERSPECTIVE : CHOISIR DES MODES D'ACTION SUR LA SCÈNE PUBLIQUE, UN PROBLÈME DE STRATÉGIE ENVIRONNEMENTALE

La stratégie des *hotspots* met en avant des zones géographiques prioritaires où intervenir pour conserver la biodiversité. Mais comment intervenir ? Comment conjurer les menaces qui pèsent sur la biodiversité dans les *hotspots* et qui, plus largement, sont au fondement de la crise globale de la biodiversité ? Ces menaces ne sont pas seulement le fruit de l'ignorance, de la distraction, d'un manque de sensibilisation ou de coordination. Elles sont surtout le fait de forces politiques, sociales, économiques, qui poursuivent leurs fins propres et

pour lesquelles, à un moment donné, la conservation des espèces et des habitats peut devenir un embarras inutile, voire un obstacle à surmonter. Comme l'exprime un responsable d'une grande organisation dans le secteur de la biodiversité: «*Souvent les gouvernements n'aiment pas la biodiversité: ils sont occupés à construire des nations. Je suis très favorable à ce que CI s'efforce d'accomplir. Mais pour concevoir une action efficace, il faut parler à ceux qui s'y opposent*».

aussi, qu'elles sont susceptibles d'opposer à la mise en gestion de l'environnement.

L'action de CI dans les *hotspots* rentre précisément dans ce cas de figure, comme le montre l'exemple suivant. Au cœur d'un hotspot d'Asie du sud-est se trouve un vaste massif forestier très riche en biodiversité. La menace provient ici de l'existence de concessions forestières, combinée à des coupes illégales par des éléments de l'armée, le tout aggravé par des phénomènes de corruption

L'outil de planification particulier que constitue le « Zero Biodiversity Loss » renvoie ainsi à ce qui constitue, du point de vue de l'analyse stratégique, la logique fondamentale de la gestion environnementale : ...

Ce constat rejoint le modèle très général proposé par l'analyse stratégique de la gestion de l'environnement [Mermet 1991; 1992]. Dans cette conception, la prise en charge d'un problème écologique comme la crise de la biodiversité trouve son fondement dans l'initiative d'un « *acteur d'environnement* » qui, par son action pour contrecarrer les effets négatifs de certaines dynamiques de développement, ouvre un champ de confrontation et de négociation. Dans ce cadre, l'intervention de gestion environnementale repose sur un effort visant à faire changer de comportement à certains acteurs, effort qui tend à induire des résistances délibérées, rationnelles, au changement en faveur de l'environnement. On se trouve donc dans une situation stratégique au sens fort du terme, c'est-à-dire que l'acteur d'environnement doit réfléchir ses actions en pleine conscience des forces qu'elles ont l'ambition d'infléchir et des résistances actives, réfléchies elles

de gardes forestiers sur le terrain et de cadres de haut niveau dans l'administration. Dans cette situation, CI embauche comme responsable de mission un ancien attaché militaire d'un pays occidental dans le pays concerné. Celui-ci bénéficie de la confiance du gouvernement de ce pays et d'un vaste réseau de relations dans son armée. Par une combinaison d'actions auprès de cibles diverses, il parvient à faire cesser l'activité militaire frauduleuse. Un programme d'aide financière aux administrations de terrain chargées des forêts va réduire la prévalence de la corruption. Enfin, une conjoncture politique favorable, dans laquelle un changement de gouvernement dans le pays coïncide avec des pressions des bailleurs de fonds internationaux, va être exploitée de manière opportune et permettre de mettre fin aux concessions d'exploitation forestière.

Cet exemple montre bien que, contrairement à un point de vue aujourd'hui très répandu, l'action envi-

ronnementale efficace ne peut pas se réduire à une action collective conçue comme un partenariat entre acteurs de bonne volonté qui ne demandent qu'à se coordonner (7). L'action environnementale est stratégique dans la mesure où elle doit se donner les moyens de penser et de surmonter ses oppositions. Elle ne repose pas pour autant, comme pourrait le suggérer un contresens facile, sur la recherche de la confrontation, mais sur une combinaison de négociations,

sonne lui aussi comme un cri de ralliement: le *Zero Biodiversity Loss* (perte de biodiversité zéro). Ce document de planification stratégique a pour but de mettre en lumière aussi clairement que possible la chaîne qui conduit du travail au sein de l'ONG à une intervention stratégique réussie pour infléchir une menace qui pèse sur une zone riche en biodiversité. L'exercice de planification doit être conduit de façon à montrer clairement en quoi les activités au sein de

... une stratégie d'action dans le champ social, politique et économique.

d'alliances, de moyens d'action détournés, ne recourant aux oppositions frontales que le moins souvent possible et seulement après en avoir au préalable réduit la portée pour les rendre gérables.

Dans cette perspective, chaque dossier appelle une stratégie particulière, conçue au regard de la configuration spécifique de la situation d'intervention. Pourtant, une organisation de taille internationale doit aussi se doter d'une stratégie d'ensemble pour appuyer et encadrer de telles interventions locales. Comment procéder? Pour CI, les *hotspots* sont ici de peu de secours: face au jeu des forces sociales, politiques, économiques, ils n'offrent qu'une carte inerte. Depuis 1999, CI travaille à mettre au point un document stratégique d'une autre conception, dont le nom

CI (*activities*) conduisent à des produits (*outputs*), qui déclencheront des changements mesurables dans le comportement des acteurs (*milestones*), nécessaires pour obtenir les résultats visés (*outcomes*) qui correspondent aux objectifs écologiques cernés et discutés par la biologie de la conservation.

En termes plus généraux: les activités de l'organisation permettent une action stratégique sur la scène publique, qui conditionne les résultats écologiques visés (plantes, animaux, milieux). L'outil de planification particulier que constitue le « *Zero Biodiversity Loss* » renvoie ainsi à ce qui constitue, du point de vue de l'analyse stratégique, la logique fondamentale de la gestion environnementale. Pour agir en vue d'objectifs écologiques, il faut déployer une stratégie d'action dans le champ social, politique et économique. Agir stratégiquement, c'est ici choisir et combiner des moyens d'action sur la scène, largement publique, où se jouent les territoires, les ressources et l'environnement. C'est mili-

(7) Une action ainsi conçue avait d'ailleurs été tentée peu auparavant par une autre ONG sur la zone que nous évoquons dans notre exemple, et avait échoué.

« Conservation International est un endroit formidable où travailler ! »
– Peter Seligman et Spencer Beebe, fondateurs de CI.

ter contre les entreprises polluantes et/ou collaborer avec elles, c'est acheter des terrains riches en biodiversité et/ou faire pression auprès des autorités locales pour obtenir des réglementations, c'est faire campagne pour influencer l'opinion et/ou lier les objectifs de biodiversité à des changements politiques.

TROISIÈME PERSPECTIVE: CONSTRUIRE UNE CAPACITÉ D'ACTION, UN PROBLÈME DE DÉVELOPPEMENT ORGANISATIONNEL

Qui milite, cependant? Qui achète? Qui fait campagne? Qui se lance, ou non, dans l'arène politique? À la question « *comment agir en faveur de la biodiversité sur (ou derrière) la scène publique?* » répondent d'autres questions qui s'inscrivent dans une troisième perspective de réflexion sur les stratégies pour la biodiversité: celle du développement organisationnel. On voit mal en effet comment une organisation peu structurée, sans moyens et dont la connaissance de son milieu professionnel resterait limitée, pourrait se développer et atteindre ses objectifs – particulièrement ambitieux, s'agissant de préserver la biodiversité à l'échelle mondiale! Il en va ainsi d'ailleurs pour les partis politiques comme pour les entreprises, pour les ONG environnementales comme pour les syndicats. Pour aborder les stratégies de développement organisationnel, retrouvons le cas qui nous sert de fil conducteur: CI et ses *hotspots*.

Conservation International est créée le 28 janvier 1987 par Peter Seligman (qui travaillait jusqu'alors dans une autre ONG: *Nature Conservancy*) et Spencer Beebe à Washington (États-Unis). À son origine, le personnel et le comité de direction comptent, en tout et pour tout, trente-cinq personnes. Ses premières activités de conservation concernent la Bolivie, le Mexique et le Costa Rica. En 1990, après avoir quitté le WWF, le biologiste Russel Mittermeier rejoint CI et en devient le président. CI adopte la même année le concept des *hotspots* et commence à travailler en Afrique et en Asie. Son action couvre alors plus de

vingt pays. Moins de quinze ans plus tard, en 2002, CI emploie mille trois cents personnes (dont trois cent cinquante à Washington) et travaille dans plus de trente pays sur quatre continents.

Sa structure organisationnelle combine des regroupements fonctionnels et géographiques. Les principaux services fonctionnels, au siège, sont (1) un centre de recherche de soixante-cinq personnes, (2) une division de « *soutien fonctionnel* » de quarante-neuf personnes, qui apporte des appuis spécialisés aux bureaux de terrain, (3) une division de la communication et du développement employant cinquante et une personnes. La recherche de fonds est considérée par les dirigeants comme fonction vitale de CI, sous leur responsabilité directe. Ainsi P. Seligman, le *Chief Executive Officer*, affirme que « *pas un matin il ne se lève sans penser à la manière dont il va trouver de l'argent pour CI* ». L'action environnementale est organisée essentiellement sur une base géographique, avec au siège une division « *programmes régionaux* », divisée en sept sous-divisions couvrant de grandes zones (Afrique, Région Andine, Asie-Pacifique...). Les effectifs les plus importants de CI sont déployés sur le terrain, sous la responsabilité de ces sous-divisions géographiques.

Au total, CI est une organisation jeune, à l'organisation peu hiérarchisée et très souple, dont le développement est extrêmement rapide et la capacité à mobiliser des fonds, impressionnante pour son secteur d'activité. Pour reprendre les termes de l'un des cadres rencontrés, CI est construite comme une « *start-up de la biodiversité* ». Parmi l'ensemble des facteurs qui permettent aux dirigeants et aux équipes de CI d'impulser et de canaliser un tel développement, la stratégie des *hotspots* joue un rôle central sur deux plans: la mobilisation et l'organisation.

Les *hotspots* offrent un concept simple, facile à expliquer, facile à comprendre. La vision proposée est également audacieuse. Il s'agit en effet d'aller droit au fait en intervenant dans les zones où la biodiversité est le plus en danger. Parmi les divers concepts comparables évoqués plus haut (*ecoregions, endemic bird areas...*), celui des *hotspots* – le choix même du mot le suggère – revendique d'être le plus clair, le plus percutant et le plus séducteur. Son utilisation permanente dans l'activité quotidienne de CI reflète son pouvoir de mobilisation interne, confirmant l'analyse de Collins et Porras [1996], qui soulignent à quel point la foi des équipes d'une entreprise en son idéologie est une variable cruciale pour son succès. La vision des *hotspots* est également utilisée systématiquement par CI pour mobiliser les donateurs grâce auxquels l'organisation agit et croît. La simplicité et l'audace du concept ont semble-t-il une part dans le succès rencontré en la matière.

Facteurs et outils de mobilisation, les *hotspots* sont aussi un levier stratégique pour la structure et la dynamique de l'organisation. On y retrouve en particulier deux aspects caractéristiques d'organisation récentes et très dynamiques. D'une part, les *hotspots*

se présentent comme la vision fondatrice qui scelle l'alliance et le leadership des deux dirigeants, le biologiste et le passionné de conservation devenu *fund-raiser* (8). Cette vision entrepreneuriale constitue encore aujourd'hui le pacte et la feuille de route qui ont impulsé les dix premières années d'émergence et de croissance de l'organisation. D'autre part la stratégie des *hotspots* joue le rôle d'une intention stratégique au sens employé par Michel Gervais [Gervais, 1995]: «*L'intention stratégique, c'est à la fois une ambition affichée et une dynamique sur la victoire: l'intention oriente constamment la répartition des ressources et [...] on peut ainsi laisser les responsables opérationnels improviser*». Dans les conditions d'apprentissage permanent, d'organisation souple et changeante, qui correspondent à la croissance très rapide de CI, la vision unificatrice des *hotspots* a joué, selon les personnes que nous avons interrogées, un rôle de coordination important. Enfin, la carte des *hotspots* se traduit aussi de plus en plus nettement dans les structures mêmes de l'organisation, puisqu'elle détermine en bonne partie l'organisation des sous-divisions géographiques et la mise en place progressive des bureaux et représentations de CI sur le terrain à travers le monde.

Pour CI, les *hotspots* sont donc à la fois idéologie mobilisatrice, planification technique des priorités, repère de coordination organisationnelle, institution d'un leadership fort. Ces multiples facettes reflètent «*la coexistence nécessaire, dans l'exercice concret de la raison stratégique, de plusieurs logiques, de plusieurs formes de rationalités*» [Martinet, 2000]. Certes, les outils stratégiques de gestion de CI ne se résument pas aux hotspots. Mais l'analyse du rôle de ces derniers dans les stratégies de CI suffit selon nous à montrer la nécessité, pour comprendre l'action des ONG, de se pencher sur leurs stratégies de développement organisationnel. Après avoir traqué, dans leur «*Safari en pays Stratégie*», les diverses écoles de la stratégie des entreprises, [Mintzberg, Ahlstrand *et al.* 1999] peuvent prolonger leur chasse sur le terrain des ONG environnementales. Conception, planification, vision entrepreneuriale, apprentissage, culture collective, etc.: ils enrichiront leur tableau de chasse, tout en servant la biodiversité!

QUATRIÈME PERSPECTIVE: PERCER DANS UN SECTEUR D'ACTIVITÉ DIFFICILE, UN PROBLÈME DE POSITIONNEMENT CONCURRENTIEL

Parmi les différents aspects du management stratégique des ONG, l'un d'eux mérite d'être particulièrement souligné et d'une certaine manière traité à part: les enjeux de coopération et de concurrence entre

ONG du même secteur. Le thème de la concurrence est abordé sans gêne dans le monde des entreprises. Son impact sur la réussite de celles-ci est reconnu et assumé, parfois même exagéré [Gervais, 1995]. Mais pour les ONG environnementales, dont l'identité est fondée sur la défense d'un intérêt commun, voire universel, il s'agit d'un point sensible qui n'est en général évoqué qu'avec réticence. Et, en effet, les entretiens conduits dans le cadre de notre recherche ont montré que si la coopération était systématiquement mise en avant, en revanche le thème de la compétition n'était abordé par les responsables au sein des ONG qu'indirectement et seulement lorsqu'ils y étaient activement poussés. Il ne fait pourtant pas de doute que la compétition est un phénomène bien réel dans le monde des ONG. Moyennant des sollicitations répétées, trois enjeux de la compétition entre ONG sont finalement revenus régulièrement lors de nos entretiens: la menace du nouvel arrivant, avec le combat d'idées qui l'accompagne, la compétition entre les ONG pour les flux de financement et la rivalité pour le recrutement de personnel qualifié.

Lorsque CI a été créée, en 1987, de grandes ONG internationales de conservation de la biodiversité étaient déjà établies depuis longtemps, par exemple *Fauna and Flora International* (FFI) [1903], *Birdlife International* [1922], *The Nature Conservancy* [1951] et le *WWF* [1961]. La conservation de la biodiversité est une vaste mission qui demande des moyens, des idées et du personnel. Si l'on se situait seulement dans une logique d'action militante, l'annonce, en 1987, de l'arrivée d'une nouvelle organisation n'aurait dû susciter que l'enthousiasme, comme l'arrivée de renforts dans une bataille. Mais chaque ONG se soucie aussi des intérêts propres de son organisation et l'on n'échappe donc pas aux tensions qui prévalent lors de l'arrivée d'un nouvel entrant dans tout secteur d'activité concurrentiel [Porter, 1999]. Quelle confiance accorder au nouvel arrivant? Va-t-il agir en accord avec les habitudes du secteur? Ne va-t-il pas plutôt jouer le trouble-fête, «*détourner*» des ressources (financières ou humaines)?

L'irruption de CI, se hissant en quelques années dans le cercle restreint des grandes ONG internationales de conservation, a bien été perçue (et l'est encore largement, nos entretiens le montrent) comme une menace, d'autant plus que ses dirigeants viennent de deux grandes ONG pré-existantes, *The Nature Conservancy* et le *WWF*. Dans le jeu compétitif où CI a réussi à s'imposer, il semble que l'affichage de la stratégie des *hotspots* ait joué un rôle significatif. Comme le formule un responsable extérieur à CI: «*la concurrence entre les ONG se joue de plus en plus sur la stratégie à suivre pour la fixation des priorités d'action*». Les *hotspots* ont projeté CI au cœur du débat d'idées sur la conservation à l'échelle mondiale. Or être l'un des interlocuteurs de ces controverses était une des conditions à remplir pour devenir crédible comme acteur sur la

(8) Collecteur de fonds pour des organisations à but non lucratif: un métier à part entière aux États-Unis.

scène internationale de la conservation, dont la culture est en prise directe sur le champ académique de la biologie de la conservation. De plus, la stratégie des *hotspots* affiche un positionnement bien identifiable, différent de celui des organisations pré-existantes car non spécialisé sur des groupes d'espèces, comme le sont FFI ou *Birdlife*, et promettant plus d'audace et de lisibilité dans les stratégies d'action environnementale que les ONG installées depuis quarante ou cinquante ans, comme WWF ou *Nature Conservancy*.

L'affichage de ce positionnement a été combiné avec le choix d'une stratégie un peu différente de celle des concurrents pour la recherche des financements. CI s'est concentré davantage sur le potentiel représenté par les plus gros donateurs, en particulier les fondations (30 % des financements en 2001 contre 6 % pour le WWF) et les entreprises (14 % contre 3 % pour le WWF). CI s'est également efforcé de diminuer son degré de dépendance vis-à-vis des sources publiques de financement (passées de 45 % en 1997 à 18 % en 2001) alors que cette part augmente sur la même période pour le WWF. En 2001, CI a obtenu de la part de la fondation d'un couple de particuliers une donation de deux cent soixante et un million de dollars US, disponibles sur dix ans. Ce don, le plus important jamais reçu par une organisation de conservation, est présenté comme le signe éclatant du succès de cette ONG dans la concurrence pour les financements.

Un troisième volet de la relation concurrentielle entre CI et les autres intervenants du secteur concerne le personnel. Dans un secteur aux effectifs globaux limités et où l'action demande des qualifications à la fois élevées et très spécifiques, associées à une motivation intense, le fait d'attirer les professionnels revêt une importance cruciale. CI n'a pas ménagé ses efforts pour développer son image comme lieu agréable et motivant où venir travailler. Un article d'octobre 2002 dans le *Washingtonian Magazine* liste les cinquante meilleures entreprises où travailler à Washington. On peut y lire que: « *Conservation International est un endroit formidable où travailler* (9). *Les gens travaillent ici parce qu'ils croient en une mission: sauver la biodiversité menacée des hotspots* ».

En dix ans, le positionnement agressif et spectaculaire de CI, allié à sa capacité de financement, lui ont permis, en faisant pratiquement cavalier seul, de rentrer dans l'oligopole des ONG mondiales de conservation. Ce résultat acquis à partir de 1999, CI a cherché à nouer des alliances avec d'autres ONG, en en faisant une priorité nouvelle. Par exemple, au cours des trois dernières années *CI Afrique* et *Birdlife Afrique* ont coordonné leur planification stratégique et collaborent activement sur plusieurs zones du continent afri-

cain. Là encore, les *hotspots* jouent un rôle organisateur. La carte clarifie et facilite la coopération en affichant clairement et dès le départ la zone d'intervention relativement restreinte de l'organisation. Dans les *hotspots*, les autres ONG auront sans doute souvent intérêt à collaborer avec CI et, en dehors, elles craindront moins sa concurrence.

Au total, même si notre recherche ne nous a encore permis d'aborder ce thème que de façon limitée, il ressort que les relations de concurrence et de coopération entre organisations de conservation sont déterminantes pour leur action. Elles constituent un aspect capital de leur management stratégique et méritent, à ce titre, d'être étudiées de façon approfondie.

DISCUSSION ET PERSPECTIVES

Quatre perspectives stratégiques à développer parallèlement...

Au final, l'analyse du cas de CI nous semble confirmer la pertinence – la nécessité, même – pour comprendre l'action des ONG environnementales, de conduire l'analyse parallèlement dans quatre perspectives distinctes, qui portent respectivement :

- sur les voies d'action possibles dégagées par les analyses scientifiques (10) et techniques des objets environnementaux qui sont l'enjeu de l'action ;
- sur la compréhension de la situation stratégique de l'organisation sur la scène publique où elle intervient en faveur de l'environnement ;
- sur la dynamique et le développement organisationnel de l'ONG ;
- sur son positionnement au sein de son secteur d'activité (les ONG environnementales, et plus largement, les intervenants environnementaux de son domaine d'intervention).

Chacune de ces perspectives demande à être instrumentée par des théories, des outils d'analyse adéquats. Leur choix dépend pour partie des spécificités de la situation étudiée: c'est ainsi que la biologie de la conservation nous semble s'imposer dans le cas de ONG spécialisées dans la biodiversité. Il relève aussi des préférences de l'analyste: ainsi nous avons présenté les deux perspectives inter- et intra-organisationnelles, de manière à montrer la variété des théories et des outils d'analyse potentiellement mobilisables pour informer chacune des quatre perspectives. En revanche, nous considérons que l'analyse – et plus encore l'évaluation – de l'action d'une ONG, si elle écartait complètement l'une des quatre perspectives proposées, serait tronquée et risquerait fort de déboucher sur des contresens.

(9) *A great place to work*, selon la formule américaine consacrée.

(10) Il s'agit ici des approches des sciences de la vie, des sciences de

l'univers, des sciences pour l'ingénieur, qui apportent une meilleure compréhension des phénomènes écologiques en jeu, ou synthétisent les connaissances disponibles à la recherche de prises en vue de l'action.

... et à articuler ensemble

En insistant sur le caractère distinct, sur la logique propre de chacune de ces perspectives, nous ne voulons pas dire que le travail des dirigeants d'une ONG consiste juste à combiner un peu de l'un, un peu de l'autre, pour monter une stratégie. Encore moins que le chercheur observant ces ONG pourrait s'installer simplement au carrefour entre les quatre perspectives et y puiser des éléments épars pour les combiner à sa guise. Chacune possède ses propres logiques. Elles s'imposent comme autant de contraintes de viabilité pour les acteurs ; quand au chercheur, il doit assumer chacune de ces logiques complètement, pour que son analyse soit crédible.

Mais pour être distinctes, ces perspectives n'en sont pas moins fortement liées les unes aux autres, du point de vue de l'ONG environnementale. Elles s'imposent à elle conjointement. Il ne lui suffit pas de trouver pour chacune une stratégie viable (ou même excellente) : elle doit définir et mettre en œuvre une seule stratégie, qui soit viable dans chacune des quatre perspectives. Cette stratégie repose donc sur un travail de composition qui ajoute aux difficultés propres de chaque perspective le défi de les faire fonctionner ensemble. Mais, au-delà des contraintes, les effets de composition possibles apportent aussi des opportunités stratégiques. C'est précisément ce qu'illustre selon nous l'exemple des *hotspots*. On a vu que l'enracinement de ce concept dans la biologie de la conservation et son positionnement incisif dans ce cadre entraînent en synergie avec la problématique organisationnelle de l'ONG : besoin de mobilisation forte et de coordination d'une organisation mouvante et informelle, dans un contexte de « *start-up* ». On a vu l'usage et l'impact de ce concept dans le jeu concurrentiel entre ONG pour le recrutement de personnel qualifié et motivé, ainsi que pour la recherche des financements. On a vu enfin que les *hotspots* étaient un des facteurs déterminants des priorités d'intervention de CI sur la scène publique mondiale où se joue l'avenir de la biodiversité. La (ou les) stratégie(s) de CI ne se résume(nt) pas aux *hotspots*, loin de là. Mais les *hotspots* en sont une composante essentielle. S'ils sont affichés de manière aussi systématique par cette organisation, ce n'est sans doute pas seulement pour leur impact propre dans les différents champs où se déploie la stratégie de CI, mais aussi pour leur capacité à les articuler entre eux, à opérer et à manifester une synergie bénéfique pour l'organisation et son action.

Une clarification nécessaire sur les ONG

La nécessité de combiner des stratégies, viables à la fois dans le champ technique et dans le champ public, sur le plan organisationnel et concurrentiel, s'impose à la plu-

part des organisations, entreprises privées ou services publics. Elle est moins facilement reconnue pour les ONG. N'étant ni des entreprises, ni des organismes publics, celles-ci sont souvent mal comprises en tant qu'organisations et donnent lieu à de vives polémiques, ponctuées de malentendus et de procès d'intentions.

La vocation et la dynamique constitutives d'une ONG environnementale consistent à fournir à des citoyens (ou, par extension, à des personnes morales agissant à titre « *citoyen* ») un service qui consiste à mener, par délégation, une intervention collective sur la scène publique pour atteindre des objectifs environnementaux. Les modalités de cette intervention peuvent être très diverses. La contribution que les demandeurs apportent pour obtenir ce service prend également des formes variées, souvent combinées entre elles, depuis la manifestation d'une prise de position par l'adhésion jusqu'au travail bénévole pour l'organisation, depuis la participation directe à des actions militantes jusqu'à l'achat du service par une contribution financière.

Ce dernier cas de figure – c'est par exemple celui de CI – est celui qui rapproche le plus l'ONG d'une entreprise. L'ONG reste cependant distincte de l'entreprise de service, par plusieurs aspects. D'une part, le secteur d'activité de ces ONG possède des spécificités fortes, autant techniques (on l'a vu avec la biologie de la conservation) que socio-politiques. L'intervention en faveur de l'environnement est un secteur d'activité, un métier, dont il faut maîtriser les contextes et les enjeux spécifiques. D'autre part, sa mission d'intérêt collectif est particulièrement saillante : c'est la principale sur laquelle l'organisation doit rendre des comptes. Ce n'est ici qu'une différence de degré avec l'entreprise de service, qui remplit elle aussi des missions et des fonctions. Il y a là cependant une source fréquente de controverse et d'incompréhension. En effet, nous avons pu constater lors de notre recherche que nombre d'experts et de chercheurs dans le secteur de la biodiversité considèrent que le profit est la considération unique, nécessaire et suffisante, pour conduire et analyser la stratégie d'une entreprise (à l'exclusion, par exemple, des produits fabriqués ou des services rendus). La virulence et la fréquence de telles positions créent un contexte d'incompréhension et de rejet pour la prise en compte de la dimension organisationnelle de l'action des ONG environnementales. Un peu comme si l'on souhaitait de l'action, mais sans argent, sans rapports de pouvoir, sans enjeux de concurrence... bref, une action sans acteur.

La seconde source d'incompréhension tient aux différences entre ONG et organisation publique de service, ou administration. Le caractère privé de l'ONG a des conséquences majeures sur sa structure, sa dynamique, sa croissance et surtout sur ses modes de gouvernance. Contrairement aux organisations publiques qui inter-

viennent dans le même secteur, les instances dirigeantes d'une ONG n'ont pas à subordonner leur stratégie d'action aux priorités plus larges du pouvoir politique quant à la conduite des affaires publiques. Elle n'intervient pas au nom des pouvoirs publics, mais auprès d'eux, y compris à leur encontre quand cela est utile pour la défense de la cause collective qui a motivé l'engagement (financier ou militant) de ses membres. Cette capacité à s'abstraire des rapports de force internes aux pouvoirs publics, si souvent défavorables à l'environnement, à intervenir pour une cause, même quand celle-ci est minoritaire, constitue pour nous une justification fondamentale de l'action des ONG. Et pourtant cette indépendance vis-à-vis des pouvoirs publics est cause de deux malentendus qui obscurcissent considérablement le débat sur les ONG, en particulier en France. Soit elle n'est pas comprise ni reconnue : on essaie donc de traiter les ONG, de les analyser et de les évaluer, comme si elles étaient des organisations parapubliques ; elles n'apparaissent alors que comme un reflet insuffisant de ce que serait un véritable service public de l'environnement. Soit cette indépendance est identifiée mais contestée dans son principe même ; l'absence de régulation politique en amont, le fait d'échapper aux intérêts propres du secteur administratif, motivent alors une incompréhension délibérée que résume bien cette formule d'une personnalité influente du secteur public français de l'environnement : « *Les ONG ? ce sont des Organisations Non Garanties !* ».

Un champ d'investigation intéressant pour les sciences de gestion

Les ONG ne sont donc ni des entreprises ni des organismes publics. Elles jouent des rôles spécifiques dans la poursuite des intérêts particuliers et collectifs, notamment dans le champ de l'environnement. Outre les conclusions que nous venons de tirer de notre recherche, nous espérons aussi avoir montré ici au lecteur particulièrement intéressé par la gestion que, pour jouer ces rôles, elles doivent résoudre des problèmes d'organisation et de management d'une ampleur et d'une nature tout à fait comparables - *mutatis mutandis* - à ceux des entreprises et des administrations. Les chercheurs en gestion pourraient (et devraient) davantage qu'ils ne le font aujourd'hui contribuer à l'étude de ces problèmes (11). Ceux-ci recouvrent deux champs de recherche distincts. Le premier est celui de la gestion publique de l'environnement, la problématique étant ici principalement l'étude des stratégies d'intervention des ONG sur la scène sociale, politique et économique, afin

d'atteindre les objectifs environnementaux qu'elles se sont fixés et sur lesquels elles sont engagées vis-à-vis de leurs adhérents. Le second est celui de la gestion des organisations dans ses différentes composantes (organisation, stratégie, marketing, etc...) l'enjeu étant ici d'analyser en profondeur les problèmes de management spécifiques que rencontrent les ONG, aussi bien pour impulser et gérer leur développement que pour réussir dans le jeu concurrentiel de leur secteur d'activité.

BIBLIOGRAPHIE

- CHATEAURAYNAUD, F. et D. TORNY, *Les sombres précurseurs : une sociologie pragmatique de l'alerte et du risque*. Paris, Éditions de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales, 2000.
- COLLINS, J.-C. et J. I. PORRAS, *Bâties pour durer*, Éditions Générales First, 1996.
- GERVAIS, M., *Stratégie de l'entreprise*, Éditions Economica, 1995.
- LASCOUMES, P., *L'éco-pouvoir. Environnements et Politiques*, Paris, Éditions La Découverte, 1994.
- MARTINET, A.-C., *Épistémologie de la connaissance praticable : exigences et vertus de l'indiscipline. Les nouvelles fondations des sciences de gestion — éléments d'épistémologie de la recherche en management*. A. DAVID, A. HATCHUEL et R. LAUFER, Paris, Éditions Vuibert, 2000, p.111-124.
- MEFFE, G. et R. CARROLL, *Principles of conservation Biology*. Sunderlands, Sinauer, 1997.
- MERMET, L., « Dans quel sens pouvons-nous gérer l'environnement ? » *Annales des Mines, série Gérer & Comprendre* n°22, 1991, p. 68-81.
- MERMET, L., *Stratégies pour la gestion de l'environnement — La nature comme jeu de société ?* Paris, Éditions L'Harmattan, 1992.
- MINTZBERG, H., B. AHLSTRAND, et al., *Safari en pays stratégie. L'exploration des grands courants de la pensée stratégique*, Éditions Village mondial, 1999.
- MITTERMEYER, R. A., N. MYERS, et al., « Biodiversity hotspots and Major Tropical Wilderness Areas: Approaches to Setting Conservation Priorities. » *Conservation Biology* 12 [3], 1998, p. 516.
- MYERS, N., « Threatened Biotas: « Hot Spots in Tropical Forests ». » *Environmentalist* 8 [3], 1988, p. 187-208.
- OLSON, D.-M. et E. DINNERSTEIN, « The global 200 : a representation approach to conserving the earth's most biologically valuable ecoregions » *Conservation Biology* 12 [3], 1998, p. 502-515.
- PORTER, M., *L'avantage concurrentiel*. Paris, Éditions Dunod, 1999.
- WILSON, E., *La diversité de la vie*. Paris, Éditions Odile Jacob, 1993.

(11) D'autres disciplines sont évidemment convoquées aussi – et convoquées ensemble – pour les travaux disciplinaires et interdisciplinaires qu'appelle l'étude des ONG. La discussion de ces enjeux dépasse le cadre du présent article. Notons cependant que les sciences de gestion sont particulièrement absentes dans les enceintes où se développent aujourd'hui en France les travaux sur les ONG environnementales.