Université Paris Nanterre

200 av. de la République
92001 Nanterre Cedex
www.parisnanterre.fr

Membre de l'université Paris Lumières

École Doctorale Économie, Organisations, Société (ED 396)

Laboratoire Dynamiques Sociales et Recomposition des Espaces (LADYSS), UMR 7533

Manuelle LAGO MARQUES

L'« expérience publique de l'Environnement » :

une analyse des expérimentations au sein de deux Espaces naturels protégés habités, en France et au Brésil

Thèse présentée et soutenue publiquement le ***18 décembre 2018***

en vue de l'obtention du doctorat de ***Sociologie*** de l'Université Paris Nanterre

sous la direction de ***M. Jean-Paul Billaud*** (Directeur de recherche émérite au CNRS)

Jury :

Président du jury :	M. Louis Quéré	Directeur de recherche émérite au CNRS, École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS)
Rapporteure :	Mme Isabelle Arpin	Ingénieure en chef des ponts, des eaux et des forêts, Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (Irstea, Grenoble)
Rapporteur :	M. Alfio Brandenburg	Professeur de Sociologie, Université Fédérale du Paraná (UFPR), Brésil
Membre du jury :	Mme Florence Pinton	Professeure de Sociologie, Institut des sciences et industries du vivant et de l'environnement (AgroParisTech)
Membre du jury :	M. Guillaume Blanc	Maître de conférences en Histoire, Université Rennes 2

Cette thèse a été préparée au Laboratoire Dynamiques Sociales et Recomposition des Espaces (Ladyss)
Université Paris Nanterre, Bâtiment Max Weber
200 avenue de la République
92001 Nanterre cedex – France
www.ladyss.com

La présente recherche a bénéficié du financement : de la *Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nivel Superior*, Brésil (bourse de doctorat à l'étranger entre 2013 et 2017, procès BEX 1760/13-0), du Parc naturel régional du Marais poitevin, du LADYSS et de l'École Doctorale Économie, Organisations, Société de l'Université Paris Nanterre.

Contact de l'auteure : manuelle.lago@gmail.com

Résumé

L'« expérience publique de l'Environnement » : une analyse des expérimentations au sein de deux Espaces naturels protégés habités, en France et au Brésil

Cette thèse a un double propos. Tout d'abord, elle cherche à identifier comment les expériences de protection de l'Environnement au sein d'Espaces naturels protégés habités (ENPH) peuvent se développer. Puis, elle examine, dans le contexte des démarches de conservation de la nature « ordinaire », de quelles manières « l'Environnement » peut organiser et intégrer les dynamiques sociales et politiques d'un territoire donné.

À partir de l'analyse de deux cas d'étude – le Parc naturel régional du Marais poitevin, en France et l'Aire de Protection environnementale de Guaraqueçaba, au Brésil – nous retraçons la construction d'expériences fondées sur la « protection de l'Environnement ». Pour cela, nous avons effectué une série d'entretiens, de séjours d'observation, de recherches d'archives et une large revue de presse. En faisant appel à une histoire croisée des rapports locaux au milieu naturel et au milieu politique et de leur mobilisation lors du traitement d'une affaire contemporaine mettant en jeu les politiques de protection – à savoir, des infrastructures routières –, nous avons identifié des points de repère pour saisir les contextes de sens bâtis *au sein de* et *par le biais* du PNR et de l'APA.

À travers notre recherche, nous montrons l'importance des situations problématiques – qu'elles découlent ou pas des démarches de conservation de la nature – dans l'émergence d'« expériences publiques de l'Environnement », comprises par nous comme toute expérience dérivée de l'incorporation de l'enjeu environnemental dans différents champs d'interaction. Que ces expériences soient générées par des actions ou arènes publiques, qu'elles procèdent du ressenti de « troubles » ou d'une procédure enquête, elles deviennent publiques dans la mesure où (i) elles font de la « nature » un objet d'attention, d'action ou de débat et (ii) elles engagent la relation de différents « publics » à leurs « environnements ».

Ainsi, nous validons en quoi les expériences publiques au sein des ENPH empruntent historiquement la voie de deux modalités d'interactions : entre les hommes et leurs milieux ainsi qu'entre les acteurs sociaux et les différents « publics ». Très dépendants des arrière-plans et des mécanismes influençant le traitement des « troubles » par les acteurs locaux, les contextes de sens que produisent les débats sur la protection de la nature sont ainsi soumis à de constants processus d'expérimentation et de renouvellement des champs d'expérience.

En ce sens, les ENPH se présentent comme des espaces clés pour la promotion de nouvelles relations de l'homme à son milieu, tout en concourant à la rénovation des procédures de conservation de la nature et des rapports vis-à-vis de tout ce qui relève de la sphère du « public ». Incorporant des enjeux à la fois internationaux, nationaux et locaux, les expériences « de l'Environnement » deviennent ainsi publiques *et* privées au fur et à mesure des expérimentations sociales, des déstabilisations et des réaménagements de ces espaces.

Mots-clés : Espaces naturels protégés habités ; expérience publique de l'Environnement ; conservation de la nature ; Parcs naturels régionaux (France) ; Aires de Protection environnementale (Brésil).

Abstract

The "public experience of the Environment": an analysis of experimentations in two inhabited protected natural areas in France and Brazil

This thesis has a double purpose. First, it seeks to identify how the experiences of environmental protection can be developed within inhabited protected natural areas (ENPH). Then, it examines how the "Environment" can organize and integrate the social and political dynamics of the territories touched by approaches of conservation based on "ordinary" nature.

By the analysis of two case studies – the Marais poitevin Regional Natural Park (PNR) in France and the Guaraqueçaba Environmental Protected Area (APA) in Brazil – we retrace the construction of experiences standing on the idea of "environmental protection". To this end, we conducted a series of interviews, observation visits, archival research and a broad press review. By appealing to a cross history of local relationships with the natural and political environment and their mobilization in dealing with contemporary affairs involving protection policies – namely: the construction of roads – we have searched the benchmarks of how the contexts of meaning could be built *within* and *through* the PNR and APA.

Through our research, we show the importance of problematic situations – whether or not they result from nature conservation approaches – in the emergence of "public experiences of the Environment", which is understood by us as any experience derived from the incorporation of the environmental issues into different fields of interaction. Whether these experiences are generated by public actions or arenas, whether they stem from the feeling of "troubles" or from a procedure of "inquiry", they become public to the extent that (i) they make of "nature" an object of attention, action or debate and (ii) they involve the relationship of different "publics" to their "environments".

So, we propose that public experiences within ENPH have historically followed the path of two modalities of interaction: between people and their environments as well as between social actors and the different forms of "publics". The contexts of meaning produced by the debates on nature protection are thus subjected to constant processes of experimentation and renewal of experiential fields, and they depend on the backgrounds and mechanisms influencing the ability of local actors on treating their "troubles".

In this sense, the ENPHs can be understood as key spaces for the promotion of new relations between humans and their environment and as ways to contribute at the same time on updating nature conservation procedures and the relationships associated to the "public" sphere. Incorporating international, national and local issues, "Environmental" experiences become public *and* private throughout the social experiments, and the processes of destabilization and reformulation of these protected areas.

Keywords: inhabited protected natural areas; public experience of the Environment; conservation of nature; Regional Natural Park (France); Environmental Protected Area (Brazil).

Resumo

A “experiência pública do Meio Ambiente”: uma análise das experimentações em duas Unidades de Conservação habitadas, na França e no Brasil

Esta tese tem um duplo propósito. Primeiramente, ela busca identificar como as experiências de proteção do Meio Ambiente podem se desenvolver em Unidades de Conservação (UC) habitadas. Em seguida, ela procura examinar, no contexto de iniciativas de conservação de naturezas “ordinárias”, de que maneira o “Meio Ambiente” pode organizar e integrar as dinâmicas sociais e políticas de determinados territórios.

A partir da análise de dois casos de estudo – o Parque Natural Regional do Marais poitevin, na França e a Área de Proteção Ambiental de Guaraqueçaba, no Brasil – retraçamos a construção de experiências fundadas na “proteção do Meio Ambiente”. Para tanto, efetuamos uma série de entrevistas, de estadias de observação, de pesquisa de arquivos e uma extensa revisão de documentos de imprensa. Recorrendo a uma história cruzada entre as relações locais ao meio natural e ao meio político, assim como a uma identificação da mobilização de tais relações quando do tratamento de problemas contemporâneos colocando em questão as políticas de proteção – a saber, a construção de estradas –, pudemos identificar como o PNR e a APA orientaram a formação de sentido ambiental através de sua existência e de sua ação.

Através nossa pesquisa, mostramos a importância da confrontação a situações “problemáticas” – que elas decorram ou não de atividades de conservação da natureza – para a emergência de “experiências públicas do meio ambiente”, compreendidas por nós como toda experiência derivada da incorporação da questão ambiental em diferentes campos de interação. Que estas experiências sejam geradas por ações ou arenas públicas, que elas resultem de “distúrbios” ou de um procedimento de “enquete”, elas tornam-se públicas na medida em que (i) elas fazem da “natureza” um objeto de atenção, de ação e de debate e (ii) elas envolvem a relação de diferentes “públicos” a seus “ambientes”.

Desta forma, propomos que as experiências públicas em tais UC se estabelecem historicamente a partir de duas modalidades de interações: entre os homens e seus “meios” assim como entre os atores sociais e os diferentes “públicos”. Bastante dependentes de seus contextos e dos mecanismos que possam influenciar o tratamento dos “distúrbios” pelos atores locais, os contextos de sentido produzidos pelos debates de proteção da natureza são assim submetidos a constantes processos de experimentação e de renovação dos campos de experiência.

Neste sentido, as Unidades de Conservação habitadas se apresentam como espaços-chave para a promoção de novas relações do homem ao seu meio, contribuindo para uma renovação dos procedimentos de conservação da natureza e das relações derivadas da esfera do “público”. Incorporando questões ao mesmo tempo internacionais, nacionais e locais, as experiências do “Meio Ambiente” tornam-se assim públicas *e* privadas ao longo das experimentações sociais, assim como das desestabilizações e das reformulações de tais espaços.

Palavras-chave: Unidades de Conservação habitadas; experiência pública do Meio Ambiente; conservação da natureza; Parques Naturais Regionais (França); Áreas de Proteção Ambiental (Brasil).

Remerciements

Comme les aires protégées étudiées, cette thèse a été élaborée sous un régime d'expérimentation. Une expérimentation de l'autre, de l'étranger et de moi-même. Dans ce parcours, certains repères m'ont aidée à retracer le chemin après certains détournements, d'autres m'ont fait suivre des chemins plus sécurisés. Parmi ces repères, des personnes, des paysages et des institutions ont formé l'essentiel de l'écologie de l'expérience de mes cinq ans de thèse et c'est cet ensemble que je veux être en mesure de remercier dans les lignes qui suivent.

Sur le plan personnel, ma courageuse famille, José Carlos Marques, Marilena Lago Marques et Mariana Lago Marques qui m'a fait développer, depuis mon enfance, le goût de l'observation ; mon curieux et appliqué compagnon de vie et de recherche, Caio Padovan, qui s'intéresse à tout et à qui tout peut être dit ; mes chers amis, au Brésil ou ailleurs, parmi lesquels je peux citer Elisa Serafim, Livia Bonfim, Mercedes Solá Pérez, Lucas Schunemann, Clarissa Rocha, Anderson Belém, Felipe Costa, João Nogueira, Dalila Petry, Fernando Petry, Mayara Morokawa, Tatiana Matzenbacher, Samuel Posselt, Pablo Araújo, Rafael Barbosa, Beatriz Santos, Guilherme Carvalho, Sara Grünhagen, Luiz Paulo Martins, Felipe Machado et Juliana Nunes Rodrigues. Des pensées sincères également à Cleto Abreu, Rubia Ramos, Jordane Lambremon, Natália Zdanowska, et Louise Guédon ; et aux amies de *l'Associação de Pesquisadores e Estudantes Brasileiros na França (APEB-FR)*, notamment Camila César, Eduarda Scheibe et Marina Duarte.

En France, je remercie vivement toute l'équipe du Laboratoire Dynamiques Sociales et Recomposition des Espaces (Ladyss). Jean-Paul Billaud, directeur de recherche toujours ouvert et compréhensif (et qui a fait une vraie preuve de patience et d'amitié lors de la relecture de mon manuscrit !) ; Béatrice Moellic, Faïza Saïd, Florence Daniel et Kenza Meramria, synonyme d'accueil, bienveillance et compétence ; et chers amis doctorants (ou déjà docteurs !) : Alexsandro Arbarotti, Bassem Mouad, Kader Ouedraogo, Lucie Vialard, Renata Souza et Rhoda Fofack.

À cheval entre la France et le Portugal, je remercie également Fabienne Wateau. Par son projet au sein de l'Observatoire Hommes-Milieux d'Estarreja j'ai pu me rapprocher un peu plus des méthodes en anthropologie. Ça a été l'occasion aussi de créer des bons liens d'amitié. Merci donc aux *meninas de Salreu* : Carmem Giongo, Fabienne Wateau et Mariana Rei.

Dans le milieu des aires protégées et des institutions associées, je remercie énormément toutes les personnes qui m'ont cédé leur temps, leur attention et leurs mémoires au cours des entretiens ou de simples et riches échanges informels. De même, je suis très reconnaissante du soutien de l'ensemble du personnel du Parc naturel régional du Marais poitevin et de l'Aire de Protection environnementale de Guaraqueçaba. Je remercie aussi les associations et les universités qui m'ont permis de faire de nouveaux liens sur le terrain, comme la Vivre Bien en Aunis (dans la personne de Nelly Verdier) et le département de Géographie de l'Université Fédérale du Paraná (notamment via Eduardo Vedor et Francisco Mendonça).

En revenant à l'expérience française, je pense à la structure qui m'a permis d'avancer sur mes bases intellectuelles et sentimentales : que ce soit par le temps passé à la Bibliothèque nationale de France ou au Muséum National d'Histoire Naturelle, ou grâce aux enseignements suivis au sein du Muséum ou de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales (notamment ceux pilotés par le très accessible Daniel Cefaï). De même, je pense à mes « petits boulots » qui m'ont fait découvrir de plus près les plans individuel (famille Bidou-Rivoire par la douceur et l'énergie du petit Oscar), public et collectif (Bibliothèque publique d'Information) français.

Aux membres du jury, un grand merci pour le temps et l'attention que vous m'avez accordés. Je me sens profondément honorée de vous avoir parmi les lecteurs et évaluateurs de mon travail.

En termes de financement, la réalisation de cette thèse a été possible grâce à une bourse de doctorat à l'étranger de la *Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nivel Superior* (Brésil) et aux ressources matérielles et financières du Parc naturel régional du Marais poitevin (en particulier les missions de terrain grâce au soutien de Boris Sallaud), du Ladyss, de l'École Doctorale Économie, Organisations et Société, et de l'Université Paris Nanterre. Je tiens à remercier aussi Bernard Blaise, de l'Alliance Internationale, pour la correction bénévole du texte.

« Si l'errance est la libération par rapport à tout point donné dans l'espace et s'oppose conceptuellement au fait d'être fixé en ce point, la forme sociologique de l'étranger *se présente comme l'unité de ces deux caractéristiques. Cependant, ce phénomène montre aussi que les relations spatiales ne sont que la condition, d'une part, et le symbole, d'autre part, des relations humaines. Ainsi, l'étranger dont nous parlons ici n'est pas ce personnage qu'on a souvent décrit dans le passé, le voyageur qui arrive un jour et repart le lendemain, mais plutôt la personne arrivée aujourd'hui et qui restera demain, le voyageur potentiel en quelque sorte : bien qu'il n'ait pas poursuivi son chemin, il n'a pas tout à fait abandonné la liberté d'aller et venir. Il est attaché à un groupe spatialement déterminé ou à un groupe dont les limites évoquent des limites spatiales, mais sa position dans le groupe est essentiellement déterminée par le fait qu'il ne fait pas partie de ce groupe depuis le début, qu'il y a introduit des caractéristiques qui ne lui sont pas propres et qui ne peuvent pas l'être. »*

Georg Simmel, Digressions sur l'étranger (1908)

Traduit de l'allemand et de l'anglais par Philippe Fritsch et Isaac Joseph. In : JOSEPH, Isaac et GRAFMEYER, Yves (2004 [1979]). L'école de Chicago. Naissance de l'écologie urbaine. Paris : Flammarion, Champs Essais.

Sommaire

Introduction générale..... 1

Chapitre 1.....15

Les Espaces Naturels Protégés Habités (ENPH) : des objets d'étude pluriels

1.1. Les Espaces Naturels Protégés Habités : le choix de la pluralité 16

1.2. La construction de la problématique : les ENPH comme objets de recherche 28

1.3. Le choix pour une mise en parallèle : repères d'une analyse « enracinée » 34

Première Partie..... 45

Des points de repère sur les modèles de Parc naturel régional et d'Aire de Protection environnementale

Chapitre 2.....47

Les Parcs naturels régionaux (PNR) : les aspects fondamentaux du modèle français

2.1. Les origines du modèle des PNR et sa place dans le débat environnemental français 48

2.2. L'évolution de l'agenda des PNR.....57

2.3. Les PNR aujourd'hui : les instruments, perspectives et politiques publiques connexes 65

Chapitre 3.....79

Les Aires de Protection Environnementale (APA) : les aspects fondamentaux du modèle brésilien

3.1. Les origines du modèle des APA et sa place dans le débat environnemental brésilien.....81

3.2. L'évolution de l'agenda des APA.....90

3.3. Les APA aujourd'hui : les instruments et les politiques publiques connexes 94

Deuxième Partie..... 105

La construction des champs de l'expérience

Chapitre 4.....109

En France, le Parc naturel régional du Marais poitevin et le projet autoroutier A831

4.1. Le Marais poitevin et les pratiques sociales autour de l'eau 112

4.2. Les projets environnementaux dans le Marais poitevin à partir des années 1970 125

4.3. L'expérience de l'affaire autoroutière de l'A831 142

Chapitre 5.....169

Au Brésil, l'Aire de Protection environnementale de Guaraqueçaba et le goudronnage de la route PR-405

5.1. Esquisses d'une histoire environnementale de Guaraqueçaba : la nature et l'homme entre instabilités foncières et économiques 171

5.2 Les projets environnementaux à Guaraqueçaba depuis les années 1970.....187

5.3 L'expérience de l'affaire routière au sein de l'APA : le goudronnage de la PR-405 204

Troisième Partie 223

Les ENPH, des espaces dynamiques au gré des transactions : écologie des expériences publiques de l'environnement

Chapitre 6.....227

Le Parc naturel régional du Marais poitevin : les expériences entre débats et arbitrages publics, compensations territoriales et recompositions institutionnelles

6.1. De la construction indéfinie d'une expérience par des expérimentations.....228

6.2. De la problématisation des expériences par l'amplification du débat public 237

6.3. De la re-signification du dispositif Parc naturel régional du Marais poitevin 246

Chapitre 7.....257

L'Aire de Protection environnementale de Guaraqueçaba : des expériences entre étrangetés, rumeurs et création d'une culture publique

7.1. De se faire exister par le contrôle à se faire épargner par l'évitement.....258

7.2. De l'étrangeté mutuelle à l'établissement partiel de « publics » 271

7.3. Des réaménagements de l'Aire de Protection environnementale de Guaraqueçaba et des expériences publiques associées.....284

Conclusion finale 295

Références..... 301

Annexes..... 327

Liste des signes et acronymes 347

Liste des illustrations 349

Liste des tableaux..... 351

Table des matières..... 353

Introduction générale

L'objectif de cette thèse est d'analyser comment le référentiel[1] de la « protection de l'environnement » peut organiser l'expérience d'Espaces naturels protégés habités (ENPH) et, plus précisément celle des Parcs naturels régionaux (en France) et des Aires de Protection environnementale (au Brésil). La problématique de notre travail d'enquête est née d'un questionnement initial autour des formes de reconnaissance de ces outils de protection de la nature, dont l'action s'opère, le plus souvent, à partir de mécanismes indirects d'intervention. De même, une fois que ces Espaces doivent concilier protection de paysages et usage des ressources naturelles sur des terres privées et publiques, nous nous sommes demandée comment les pratiques au nom de l'environnement pouvaient faire sens chez les parties prenantes concernées.

Partant du présupposé que les expériences des ENPH se développent différemment selon chaque milieu – naturel, politique, social, culturel et territorial –, nous avons procédé à une quête des événements et des interactions ayant pu participer de la formation de différents contextes de sens[2] de la « question environnementale ». À cet égard, nous ne nous sommes

[1] « […] analyser effectivement l'articulation entre l'effet des structures et les marges de jeu dont disposent les acteurs des politiques publiques est de mettre en évidence les mécanismes en fonction desquels les cadres cognitifs et normatifs, qui constituent le cœur de l'action publique – les référentiels –, sont à la fois l'expression des contraintes structurelles et le résultat du travail sur le sens effectué par les acteurs. » « […] le référentiel d'une politique constitue, en effet, une structure cognitive et normative qui intègre les croyances des agents dans un cadre plus large […] » (Muller, 2005, p.158 ; p.172).

[2] Comme le situe Louis Quéré (2006, p.203) : « L'événement appréhendé comme terme d'une transaction n'est donc plus seulement un fait dans le monde, composé de données actuelles et susceptible d'être expliqué causalement, interprété à la lumière d'un contexte, doté de sens ou de valeur par un sujet. Il est lui-même porteur

pas limitée à l'analyse de la démarche institutionnelle PNR et APA. Bien qu'une telle analyse ait fait partie de notre recherche, nous avons élargi notre analyse à leur habitat d'expérience (Mead, 2006 [1934]) et aux influences spécifiques liées à une action publique basée sur un référentiel dit « environnemental ».

Pour ce faire, nous avons retracé les éléments, les normes, les acteurs, les événements et les débats qui se sont présentés dans le déroulement des expériences d'« aires protégées ». Notre recherche a été réalisée autant du point de vue national que local. D'une part, elle a été faite en identifiant le développement expérimental de tels modèles et de leurs structures dans le cadre des politiques publiques de protection de la nature et des paysages. D'autre part, elle a été effectuée en analysant les principaux tournants des expériences locales et régionales au sujet de la protection de l'environnement du fait – et au-delà – de l'existence des ENPH. Finalement, nous avons proposé une réflexion pour saisir comment ces Espaces « protégés » ont pu former ce que nous avons appelé des « expériences publiques de l'environnement », tout en décrivant les principaux dispositifs agissant sur l'écologie de telles expériences[3].

Cette recherche se présente alors comme un essai pour identifier les éléments d'interaction qui participent à la formation – ou à l'absence – de sens des ENPH, essentiellement lorsqu'il s'agit d'un débat public autour des pratiques et représentations associées à leur existence. Ainsi, les lignes qui suivent offrent une première présentation de la construction de notre démarche d'enquête et de la structuration de ce document. Les informations qui y sont présentes seront développées dans le Chapitre 1, dédié à un cadrage plus spécifique de la problématique et de notre méthodologie de recherche.

Les antécédents de notre parcours de recherche et le choix pour un travail de thèse sur les « expériences »

Les questionnements ayant mobilisé la réalisation de cette thèse ont leur point de départ dans l'année 2008. À cette occasion, nous sommes partie pour six mois dans l'Amazonie brésilienne, plus précisément à Manaus, pour la réalisation d'un échange

ou créateur de sens ; il apporte avec lui 'les conditions de sa propre intelligence' [Romano, 1999]. Il introduit notamment des possibilités interprétatives nouvelles, concernant aussi bien le passé que le présent et le futur. »

[3] « Expérience : le trouble naît souvent d'épreuves affectives, sensibles ou évaluatives qui perturbent l'assise d'évidence des choses de la vie quotidienne et qui conduisent à mener des enquêtes pour élucider en quoi consiste ce trouble et pour en avoir une expérience [Cefaï et Terzi, 2012 ; Quéré et Terzi, 2015]. Écologie : cette expérience n'est pas de l'ordre du 'vécu subjectif', comme on le lit souvent, elle doit être ressaisie dans son 'habitat expérientiel' [Mead, 1934:90], à savoir les transactions que des formes de vie entretiennent avec leurs environnements. » (Cefaï, 2016, p.29)

universitaire entre l'Université Fédérale du Paraná (UFPR) et l'Université Fédérale de l'Amazonas (UFAM). L'intérêt d'un tel déplacement tenait, à l'époque, à la possibilité de voir comment on engageait, ailleurs au Brésil, l'étude de la géographie – ma discipline de licence et de master. Hors quelques travaux de terrain proposés par les professeurs de l'UFAM, mon expérience « amazonienne » s'est limitée à Manaus, ville de deux millions d'habitants relativement isolée au centre du biome amazonien. C'est pendant mon stage dans une organisation non-gouvernementale[4] – dédiée à la conservation de la nature et aux problèmes environnementaux dans les alentours de la capitale de l'État de l'Amazonas – que j'ai pu me rapprocher de la thématique des Espaces naturels protégés (ENP).

En l'occurrence, mon stage visait à identifier les formes d'organisation sociale de certains hameaux et de deux « Réserves Extractivistes » (RESEX) localisés dans le bassin versant de la rivière Rio Negro. Les questionnements autour des dynamiques sociales et démocratiques présentes lors des processus de création et de gestion des RESEX m'ont amenée, respectivement, à la rédaction d'un travail de fin de cours (Marques, 2010) et d'un mémoire de master (Marques, 2013a) sur le sujet, tous les deux en géographie.

En représentant une innovation en termes de démarches dites « *bottom up* » de conservation de la nature, cette catégorie d'espace naturel protégé avait la particularité de concerner les « populations traditionnelles », qui demandaient l'établissement d'aires de réserve sur leurs territoires, où, historiquement elles avaient un usage traditionnel des ressources naturelles. Parmi les principales raisons avancées pour une « mise en réserve », figurait celle de la régularisation de la situation foncière, essentiellement l'attribution, par le pouvoir public, d'une garantie d'occupation de ces territoires par les « populations traditionnelles ». Il s'avérait que la démarche des RESEX, bien que se réclamant d'une « gouvernance » et d'une démarche « *bottom up* », se retrouvait très associée et même dépendante du pouvoir public. Cela dans la mesure où ces Réserves sont administrées par l'Institut environnemental national, qui prévoit des instruments « participatifs » et de « gouvernance partagée » pour la mise en place et pour le fonctionnement de ces espaces à la fois protégés et habités.

Si mes enquêtes entre 2008 et 2013 ont porté sur les conditions démocratiques de fonctionnement de telles démarches, deux questions sont restées en suspens. La première faisait référence au non-engagement d'une grande partie des habitants de ces réserves dans les espaces de dialogue proposés par les hameaux et par la RESEX. La deuxième, associée en

[4] À savoir, la Fondation Vitoria Amazônica (FVA), organisation née à Manaus à l'initiative de scientifiques, d'hommes d'affaires et d'étudiants réunis autour de la conservation de la nature.

partie à la précédente, est celle de la méconnaissance, de la part de certains habitants, « d'habiter » une Réserve Extractiviste. Ce double questionnement renvoyait à deux enjeux : pour aboutir à la création de cette sorte d'aire protégée, une « unité » – communautaire, culturelle, environnementale, associative… – doit être affichée, et, en second lieu, les habitants dans une RESEX ont besoin d'une attestation de droit à l'usage et au maintien sur leurs terres, attribuée par le gouvernement fédéral.

Le non-engagement nous intriguait moins, d'une certaine façon, que la méconnaissance de cet instrument de gestion pour certains, l'indifférence pour d'autres et, parmi ceux qui en connaissaient la mission, le refus d'une gestion partagée entre le pouvoir public et les communautés traditionnelles. Au Brésil, cependant, les RESEX représentent un des modèles d'espace naturel protégé le plus reconnu pour permettre une inclusion sociale et démocratique et pour s'inscrire dans un mouvement d'action collective. Même si l'Institut Chico Mendes de Conservation de la Biodiversité (ICMBio) est critiqué, outre pour des problèmes de gestion, pour avoir institutionnalisé une protection de la nature née du mouvement social, le modèle RESEX reste exemplaire, au moins du point de vue théorique, dans la mesure où il suppose un débat entre parties prenantes sur les instruments de gestion, de leur conception à leur mise en œuvre.

En étudiant ce modèle dans le contexte amazonien, j'ai croisé des analyses relevant des différentes territorialités, des mécanismes participatifs, des engagements personnels, des conditions institutionnelles, des formes d'associationnisme et des types de leaders et de communautés présentes dans deux réserves, mais une question plus générale se posait : pouvait-on identifier une « culture publique » citoyenne donnant accès à l'instrument « participatif » ? Ou, en d'autres termes, quelles pratiques « publiques » étaient présentes dans les RESEX analysées et comment les particularités territoriales influençaient-elles la gestion socio-environnementale de ces espaces ?

Il était en effet évident qu'on était confronté dans ces cas d'études à un « déficit » d'une « culture du public », lié en particulier à l'éloignement des centres de pouvoir et des services publics, et qu'il était donc vain d'y rechercher les signes, repérés par certains auteurs, d'un lien entre citoyens et pouvoir public, que ce lien relève d'une démocratie participative ou d'une mobilisation sociale contestataire. D'une certaine façon, un tel déficit était attesté par la forte présence des ONG sur le terrain, potentiels relais auprès des gouvernements. Par ailleurs, les communautés s'affranchissaient en quelque sorte d'une telle dépendance à l'égard des pouvoirs publics, déléguant l'organisation plus générale des relations communautaires et

de leurs espaces de vie à des leaders (patriarcaux ou matriarcaux, parfois occupant également un poste religieux), pour représenter les hameaux.

Ainsi, consciente de la grande singularité (culturelle, territoriale, socioenvironnementale…) du contexte des Réserves Extractivistes amazoniennes, nous avons voulu interroger d'autres catégories d'Espaces naturels protégés « habités », et cela dans des secteurs plus intensément occupés, ayant, en principe, plus d'accès aux villes, aux pouvoirs publics et à une économie de marché. L'objectif initial pour faire une thèse était donc de se demander, de manière générale : « comment ça peut se passer ailleurs ? » et « différents rapports au 'public' ont-ils une influence sur le développement d'expériences dans des espaces naturels protégés habités ? ».

Tout en optant pour des territoires protégés mais plus intégrés dans les systèmes agricoles, urbains ou industriels, nous voulions également explorer d'autres perspectives d'analyse. En effet, une bonne partie des recherches brésiliennes en sciences humaines et sociales privilégient, dans leurs travaux sur les ENP, une approche centrée sur de jeux d'acteurs et d'intérêts, analysant rapports de forces et instruments participatifs. Sans ignorer ces questions, comme par exemple les mécanismes d'exclusion issus de la création et de la gestion d'aires protégées, nous avons retenu une démarche de recherche plutôt inductive, en nous appuyant sur la description des expériences dans deux cas totalement différents.

Le choix pour réaliser une thèse en France s'est fait ainsi pour une double raison. La première tient à la fois à une certaine « idéalisation » de la tradition politique et républicaine française, connue au Brésil pour ses services publics « de qualité » et pour le fort caractère de « mobilisation » de ses citoyens, et à des approches théoriques de la sociologie et de la géographie françaises, très présentes dans les universités brésiliennes. La deuxième, plus prosaïque, est celle de la viabilité : les relations institutionnelles entre mes universités de rattachement brésiliennes et certains laboratoires français rendaient possible un tel déplacement. Par la suite, le choix s'est avéré plus justifié par le fait que la catégorie brésilienne d'ENPH choisie dans un premier temps pour analyse – l'Aire de Protection environnementale – s'était en partie inspirée du modèle des Parcs naturels régionaux français, ces derniers intégrant également notre enquête.

Enfin, le choix pour un travail de thèse appelant au « comparatif » fut plutôt circonscrit au « comment peuvent varier » (Becker, 2014) et « comment se passent ailleurs » les expériences de protection de la nature dans des Espaces naturels protégés « et » habités, car on faisait l'hypothèse, très générale, que différentes histoires politiques et environnementales amèneraient à des dynamiques d'expérience singulières dans ces aires

« protégées » ; selon notre intuition, suite à nos expériences précédentes, les différentes relations au « public » et au « politique » auraient des influences sur les formes de reconnaissance des ENP et de leurs enjeux environnementaux. Une hypothèse partiellement confirmée par la réalisation de la présente recherche.

Problématique et questions centrales de recherche

Notre recherche vise donc à retracer des expériences d'ENPH en France et au Brésil, afin d'identifier la place du référentiel environnemental dans les interactions organisant et opérant dans différents contextes d'expérimentation.

La problématique de notre recherche part du fait que les catégories d'espaces naturels choisies pour l'analyse – le Parc naturel régional et l'Aire de Protection environnementale – incluent des terres privées et sont mises en application selon des objectifs très généraux de protection, cherchant plutôt à trouver des « compromis » qu'à établir un cadre réglementaire strict. En outre, les modèles de PNR et d'APA ayant surgi à partir de la fin des années 1960 dans une perspective « expérimentale » des pouvoirs publics autour de la protection de l'environnement, ils ont permis le développement d'expériences très spécifiques, leurs dispositifs de gestion et de construction de sens s'adaptant au fur et à mesure de leur mise en place.

Étant donné ces caractéristiques très dynamiques et singulières des ENPH, nous avons donc opté pour une démarche de recherche plutôt inductive. Ainsi, les questionnements posés lors de notre enquête ont été actualisés au fur et à mesure de nos séjours de terrain, ainsi qu'en s'appuyant sur nos réflexions théoriques. Dans une perspective expérimentale et évolutive de notre propre enquête, nous avons organisé notre questionnement de la façon suivante :

Questions initiales :

- Comment peuvent varier les expériences d'Espaces naturels protégés habités ?
- Comment la question « environnementale » et celle de « protection de la nature » apparaissent, sont reconnues et se développent dans le cadre des Espaces naturels protégés habités ?
- Quels types d'« interactions » semblent organiser les expériences des ENPH et de l'environnement dans les deux cas analysés ?

Questions dérivées au fil de l'enquête :

- Dans quels contextes – nationaux et locaux – surgissent les PNR et les APA et quelles sont les influences des différents contextes et cultures politiques sur l'écologie de leurs expériences ?
- Les ENPH peuvent-ils se constituer en « espaces publics de l'environnement » ?
- Comment la question environnementale est mobilisée au cours de l'expérience de chaque ENPH et, plus précisément, à partir des affaires posant problème dans les territoires concernés par ces aires protégées ?
- Dans quels cadres l'environnement a-t-il été pris comme un « référentiel » de l'action publique et quelles interactions ont donné lieu à de nouvelles dynamiques de protection de l'environnement ?

Questions finales :

- Les ENPH peuvent-ils construire des expériences publiques de l'environnement ?
- Comment et dans quelles situations une « expérience publique de l'environnement » peut avoir lieu ?
- Comment les transactions renouvellent-elles les expériences publiques de l'environnement au sein des ENPH ?

Bien que la construction de la problématique et de la méthodologie de notre analyse soit présentée dans le Chapitre 1, nous avançons dans les lignes qui suivent notre démarche générale d'enquête. Nous adoptons, en termes généraux, la perspective de science sociale proposée par D. Cefaï *et al* (2015), notamment en ce qui concerne les procès d'expérimentation par lesquels se réinventent constamment les organismes et les environnements[5] touchés par un phénomène donné :

> « La science sociale apparaît enfin, troisième point, comme la science d'une société en constant mouvement, qui sollicite les individus au-delà de leurs appartenances primaires. Ils ne sont donc pas des agents-marionnettes, dont les horizons seraient déterminés par des propriétés sociodémographiques déjà constituées, ni des acteurs-stratèges capables de modeler leur univers en fonction de leurs intérêts. […] ce que deviennent les êtres humains est le résultat contingent des transactions qu'ils entretiennent avec leurs environnements, à la croisée de divers cercles sociaux et au milieu d'organisations et d'institutions qui favorisent ou verrouillent leur liberté d'invention, individuelle et collective. […]
> L'horizon de cette interrogation est résolument démocratique. Elle ouvre une place à des individualités en regard des collectifs et les envisage comme le résultat émergent d'un processus d'expérimentation, dont la forme la plus aboutie est l'enquête au

[5] « Dewey attribuait deux principes à la philosophie pragmatiste de l'expérience : le principe de continuité et le principe d'interaction. Selon le principe de continuité, 'chaque expérience faite modifie le sujet et cette modification, à son tour, affecte, que nous le voulions ou non, la qualité des expériences suivantes' (Dewey, 2011, p.472-73). Selon le principe d'interaction, l'expérience est une affaire de transaction entre un organisme et son environnement. […] En effet il n'y a pas d'expérience sans des transactions avec un environnement. L'expérience étant le développement d'interactions entre un organisme et un environnement, elle est co-produite par l'articulation des énergies, des opérations et des endurances (au sens de subir) de l'un et de l'autre. À noter que, pour Dewey, il vaut mieux parler de transaction plutôt que d'interaction. Le second concept suppose en effet deux termes séparés, alors que l'organisme et l'environnement sont une unité ; ils forment un système de co-opération et sont interdépendants ; leur distinction n'est qu'analytique. 'Transaction' restitue mieux ce caractère intégré de leur agentivité commune ou partagée. » (Quéré, 2015, p.3-4)

> cours de laquelle des publics se constituent pour acquérir une capacité d'intervention sur les processus qui les affectent directement ou indirectement (Dewey, 1927). Elle attribue une place centrale aux médiations institutionnelles, aux ordres d'interaction et aux trajectoires personnelles qu'elles rendent possibles. » (Cefaï *et al*, 2015, p.3-4).

C'est dans ce cadre que nous cherchons à identifier les contextes et les dynamiques par lesquels « la protection de l'environnement » prend sens vis-à-vis de ceux qui sont associés aux espaces protégés. Nous essayons donc, dans cette thèse, de prendre en compte les transactions entre les différents organismes interagissant lors des procédures d'expérimentation qui sont à l'origine et à l'issue des dynamiques de protection d'une nature plus ou moins « ordinaire » (Mougenot, 2003 et Godet, 2010) ; dynamiques qui renouvellent à la fois l'action publique et le quotidien de personnes également « ordinaires » agissant sur les champs (Zask, 2016).

Le raisonnement à partir de deux terrains d'étude

Bien qu'analysant deux contextes différents, notre thèse n'est pas au sens strict une étude « comparative ». Nous ne confrontons donc pas de manière directe les politiques publiques de chaque pays et nous ne réalisons pas non plus des études de cas exhaustives. Nous cherchons plutôt à décrypter le développement de deux expériences différentes afin de pouvoir, par la suite, raisonner à partir des cas. Pour ce faire et dans l'objectif de retracer le procès d'expérimentation de la protection de l'environnement, nous avons choisi, comme indiqué auparavant, deux catégories de paysages protégés : celle des Parcs naturels régionaux en France et celle des Aires de Protection environnementale au Brésil.

Nous ne prétendons pas, à travers cette thèse, offrir un panorama de l'« expérience publique de l'environnement » en France et au Brésil. Au contraire, nous proposons de raisonner à partir de ces deux modèles d'application et de leurs particularités d'expérimentation. Le raisonnement par cas implique ainsi, dans notre recherche, à partir de la reconstruction des histoires locales, des influences, des événements et des controverses, d'identifier les interactions et les transactions qui ont organisé de telles expériences. Nous ne nous engageons donc ni à en tirer des généralisations autour des pays et de la thématique analysés, ni à comparer les ressemblances et les différences entre les deux cas. Comme le suggère Becker (2014), nous cherchons plutôt à réfléchir sur le comment *peuvent* varier, que sur le *comment* varient chaque contexte étudié.

À cet égard, afin d'ancrer notre analyse dans le plan de « l'expérience », nous avons pris comme cas d'étude le Parc naturel régional du Marais poitevin (Image 1) et l'Aire de Protection environnementale de Guaraqueçaba (Image 2). Le premier se situe sur une des principales zones humides de France ; la deuxième héberge la principale zone de bande continue de forêt atlantique du Brésil. Tous les deux portent une occupation humaine ancienne, dont les formes de production sont encore aujourd'hui très fortement associées au milieu naturel. Qu'il s'agisse de leurs liens aux régimes de l'eau ou qu'il s'agisse de leurs liens à la disponibilité et à l'accessibilité aux ressources forestières et halieutiques, les acteurs locaux font face à la vocation « Environnementale » attribuée à leurs milieux et à leurs activités quotidiennes.

Nous partons donc de leur insertion dans le débat environnemental et de l'insertion de ce débat dans le quotidien des acteurs. Nous avons cherché, ainsi, à retracer le parcours sériel des événements[6] qui ont jalonné l'histoire environnementale et politique des deux territoires, jusqu'aux deux affaires qui ont participé activement à la problématisation des enjeux de leur protection. Les projets autour de la construction d'une autoroute traversant le PNR du Marais poitevin, ainsi que ceux autour du goudronnage d'une route traversant l'APA de Guaraqueçaba permettent de comprendre plus précisément l'expérience publique de l'environnement au sein de telles aires « protégées ».

Ces affaires routières se sont avérées, cependant, non seulement comme des « problèmes publics » autour desquels on a pu se mobiliser en se positionnant pour ou contre l'environnement, mais surtout comme des moments essentiels de l'écologie de l'expérience dans ces ENPH. Comme on le verra dans le développement de la thèse, les liens faits entre « question environnementale », « PNR » et « APA » ne furent éclaircis que lorsque des affaires externes ont mis à l'épreuve la structure et les objectifs de ces ENPH. De telle manière que ces derniers ont été, le plus souvent, plutôt des « objets » des débats publics que des « acteurs » publics environnementaux reconnus par des actions précises.

[6] « Un procès n'est pas seulement temporel et séquentiel : il est aussi 'sériel', en ce sens que les actes et les événements antérieurs de la série préparent la voie aux suivants et ceux-ci sortent de ce qui les précède et en dépendent. De ce fait, un procès a une force cumulative. Un procès implique aussi un changement à la fois dans l'organisme et dans l'environnement dans le cours de leur interaction. C'est pourquoi, lorsqu'il s'agit d'action, les critères d'évaluation du développement du procès, de sa complétude ou de son incomplétude, sont externes – ils sont dans le degré de transformation recherchée des choses. » (Quéré, 2015, p. 9-10).

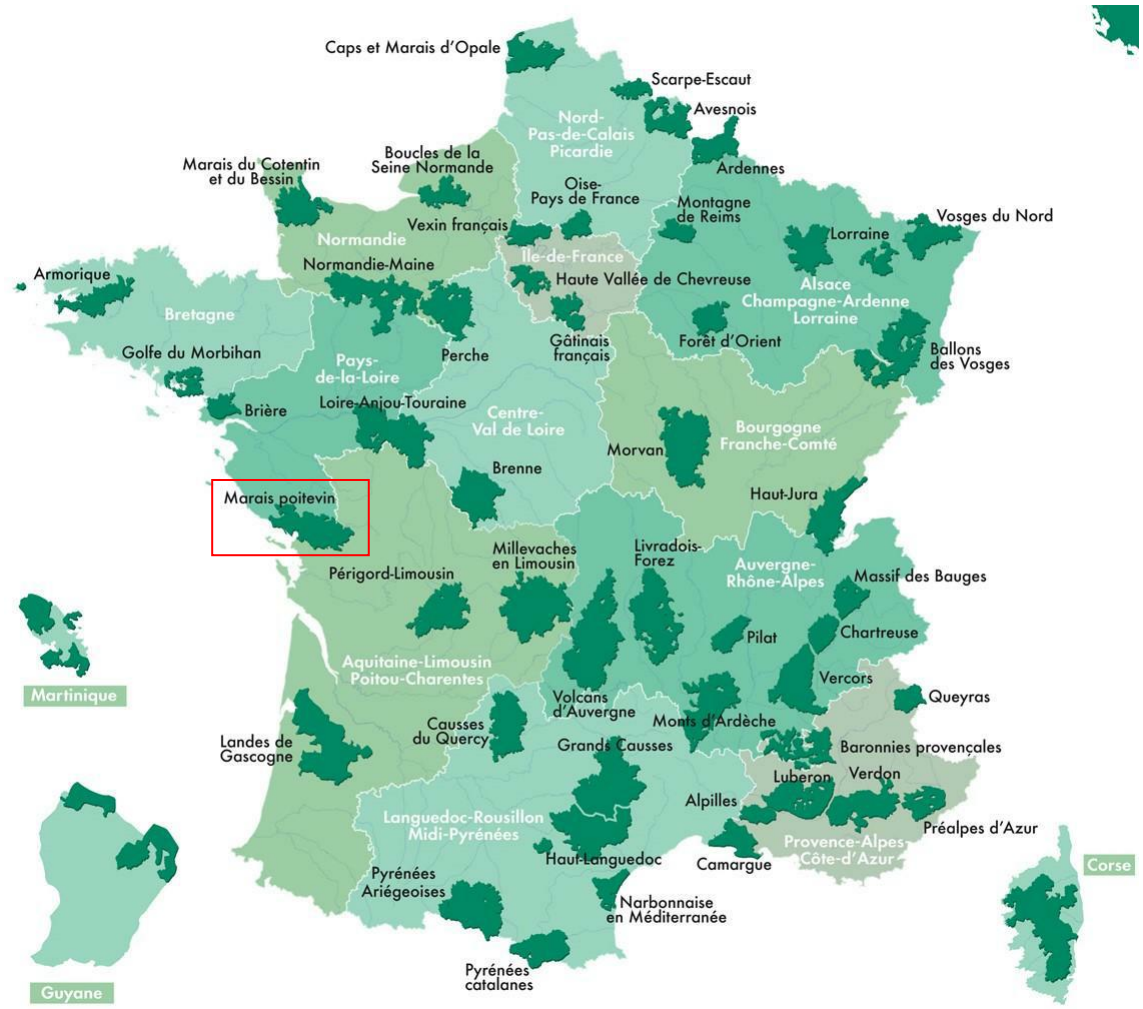






Image 1. En haut, les 51 Parcs naturels régionaux en France et la localisation du PNR du Marais poitevin ; en bas, composants du paysage maraichin : le marais communal de Lairoux, utilisé à des fins de pâturage (à gauche) et une des routes départementales du Marais poitevin (à droite).

Sources : (carte) FPNRF, 2016 ; (photos) Manuelle Lago Marques, octobre 2014 et octobre 2016.

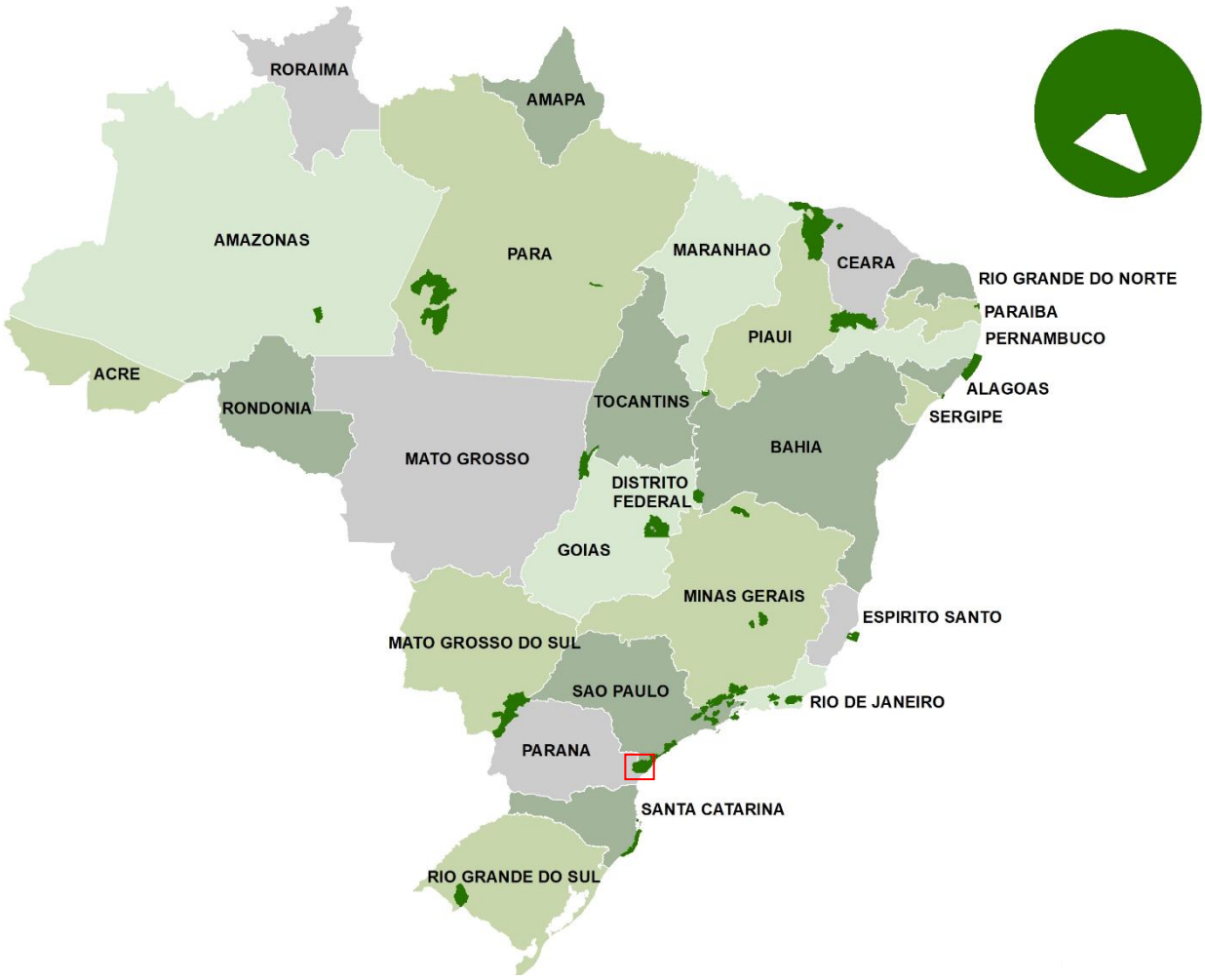




Image 2. En haut, les 34 Aires de Protection environnementale fédérales au Brésil et la localisation de l'APA de Guaraqueçaba ; en bas, composants du paysage de Guaraqueçaba : le bourg de la municipalité se trouve entouré par la baie et la « Serra do Mar » (à gauche) ; la route non-goudronnée PR-405 traversant l'APA de Guaraqueçaba (à droite).

Sources : (carte) élaborée par Bassem Mouad à partir des données du MMA de février 2017 ; (photos) Manuelle Lago Marques, septembre 2016.

Organisation de la thèse

Afin de pouvoir identifier et mettre en évidence l'organisation des expériences publiques des Espaces naturels protégés habités, nous présentons cette thèse en trois Parties, celles-ci précédées d'un chapitre de cadrage méthodologique.

Au sein de la Première Partie, nous offrons une contextualisation, au niveau national, sur la manière dont les modèles de Parc naturel régional et d'Aire de Protection environnementale furent établis en France (Chapitre 2) et au Brésil (Chapitre 3). Il s'agit de retracer le contexte politique et territorial de surgissement du débat environnemental dans les deux pays, pour y identifier dans quel cadre la protection de paysages « anthropisés » ou de paysages porteurs de natures « ordinaires » apparaît comme l'objet d'une réglementation spécifique, sous la forme d'espaces naturels protégés. En outre, nous retraçons brièvement les principaux instruments du fonctionnement des PNR et des APA. En nous appuyant sur l'examen d'une série de rapports, plans, normes, sur des récits personnels et institutionnels issus de la littérature grise et de la littérature académique, nous montrons comment de tel modèles de gestion publique composent avec différentes sensibilités, centralisatrice, régionaliste et écologiste. Le contexte « expérimental » est ainsi caractérisé non seulement du point de vue instrumental, mais aussi idéologique et politique.

Dans la Deuxième Partie, nous décrivons l'ensemble des dynamiques qui ont participé à la construction d'une question environnementale dans les deux cas analysés : le PNR du Marais poitevin (Chapitre 4) et l'APA de Guaraqueçaba (Chapitre 5). À cet égard, nous faisons appel, dans un premier temps, à un bref historique de l'occupation humaine de ces régions, de manière à y identifier la formation des rapports locaux autant vis-à-vis du milieu « naturel » que du milieu « politique ». Dans un deuxième temps, nous examinons l'impact des politiques environnementales en ce qu'elles ont ouvert divers champs d'expérience plus ou moins entrecroisés au sein des territoires, ainsi que leur inscription dans une série d'évènements marquants dans l'histoire des deux régions. Nous essayons plus particulièrement de reconstruire le parcours sériel des événements et des arguments liés aux routes projetées au sein des limites des ENPH. Dans ce cadre, nous avons voulu identifier, par une série d'entretiens et de recherches de données primaires, de quelle manière l'articulation entre protection de l'Environnement et développement régional joue son rôle dans la compréhension des enjeux « environnementaux » prévus au sein du fonctionnement des espaces protégés habités.

Dans la Troisième et dernière Partie, nous évoquons les principaux éléments, dispositifs et situations qui ont pu façonner autant l'écologie de la formation « des » structures ENPH, que celle de la formation de diverses expériences « au sein de » et « promues par » ces ENPH. Notre objectif est, ainsi, lors des Chapitres 6 et 7, de chercher à comprendre dans quels cadres le PNR et l'APA ont pu mobiliser des expériences « publiques » locales et comment celles-ci se sont présentées – directement ou indirectement – liées à la question environnementale. À cet effet, nous identifions dans la Troisième Partie comment les transactions se sont opérées entre divers organismes, ainsi qu'entre ces organismes et leurs environnements, tout en mettant en évidence certains dispositifs utilisés par les parties prenantes lors de la formation de sens des enjeux de protection de la nature. Enfin, il sera question de mettre en lumière, comment les ENPH ont pu se reconfigurer suite aux réaménagements publics et privés issus des transactions composant leur expérimentation.

De caractère plutôt descriptif et analytique, nous ne prétendons pas, par le biais de cette thèse, proposer des généralisations pouvant expliquer comment différentes cultures publiques et pratiques politiques impulsent et cadrent des expériences des et dans les ENPH. Nous proposons plutôt une réflexion sur l'organisation de telles expériences et sur ce que recouvre une « expérience publique de l'environnement » dans des aires protégées qui font de l'ouverture à l'expérimentation le fondement de leur action.

Chapitre 1.

Les Espaces Naturels Protégés Habités (ENPH) : des objets d'étude pluriels

L'objectif de ce chapitre est d'exposer l'objet de notre recherche, tout en indiquant les choix théoriques et méthodologiques sur lesquels reposent la construction de la problématique et l'analyse proposée. Dans la première section, nous présentons un cadrage général sur comment les Espaces naturels protégés habités se placent dans certaines théories qui s'interrogent sur la protection de la nature et sur la construction des rapports entre l'homme et le milieu. Ainsi, nous mettons en évidence la contextualisation des ENPH dans le cadre des perspectives de la conservation de la nature et de la protection de l'environnement, perspectives qui résultent d'un ensemble de relations entre le champ normatif, scientifique et social.

Dans un deuxième temps, nous présentons la construction de notre problématique de recherche en faisant appel, initialement, à trois niveaux de réflexion – les systèmes de représentation de la nature, les éthiques environnementales et l'expérimentation publique –, pour ensuite présenter les questions principales orientant notre investigation, dont l'objet de recherche se présente dans la figure plurielle des Espaces naturels protégés habités.

Nous expliquerons enfin, dans la troisième section, quelle a été notre méthodologie générale d'enquête, en explicitant un double choix : celui d'une approche « comparative » permettant de mettre en regard les diverses expériences menées dans – et par – les Espaces naturels protégés habités, afin d'y identifier les principaux mécanismes de faire sens ; et celui

de la « grounded theory » sur laquelle nous nous appuyons dans nos démarches de va-et-vient pour la construction de nos hypothèses, de nos terrains d'étude et de nos principes d'analyse.

1.1. Les Espaces Naturels Protégés Habités : le choix de la pluralité

Parmi les diverses formes de prise en compte de l'environnement au sein des politiques publiques, la mise en place d'aires protégées représente, particulièrement dès les années 1970, une des démarches les plus répandues au sein des politiques nationales de conservation de la nature. Restreignant ou contrôlant l'accès et l'usage des espaces définis comme d'importance écologique ou paysagère, les espaces naturels protégés se confrontent actuellement à de différentes formes de reconnaissance par les parties prenantes. En outre, ils se placent dans une phase de réévaluation de l'efficacité de leurs moyens d'agencement, réévaluation originaire autant de la part des pouvoirs publics comme de la part de la société civile.

Réunies souvent au sein de Systèmes nationaux d'Aires protégées (SNAP), les diverses catégories d'espaces naturels se complètent en variant forme et fonction au sein de divers réseaux institutionnels et territoriaux de protection. Ces réseaux visent à favoriser les instruments de gestion et les effets écosystémiques de leur existence, comme par exemple par l'établissement de corridors de la biodiversité. Sans omettre la prise en compte de la présence humaine et ses attributs culturels et économiques, tels Systèmes visent, le plus souvent, à les contrôler et/ou à les mettre en valeur selon les « vocations » attribués à chaque territoire.

Dans ce sens, l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN)[7], organise, depuis 1994, un cadre de référence concernant les critères de classification des espaces naturels protégés. En les définissant en tant qu'« espace[s] géographique[s] clairement défini[s], reconnu[s], consacré[s] et géré[s], par tout moyen efficace, juridique ou autre, afin d'assurer à long terme la conservation de la nature ainsi que les services écosystémiques et les valeurs culturelles qui lui[leurs] sont associés » (Dudley, 2008, p.10), l'UICN oriente et accompagne leur ramification en différentes catégories, ainsi que leurs procédures d'implémentation, essentiellement dans les échelons nationaux et internationaux de politiques publiques.

[7] Organisation non-gouvernementale fondée en 1948 et principale référence en termes de coordination internationale de politiques d'aires protégées.

En ayant de telle manière des ancrages locaux, mais en étant gérés et suivis par des réseaux d'acteurs multiscalaires, chaque espace naturel protégé est le reflet à la fois des particularités territoriales et des directives plus générales au niveau international. La définition de l'UICN témoigne, d'une certaine manière, de la complexité et l'amplitude des enjeux concernés par ces espaces. Oscillant entre action gouvernementale, mobilisations collectives, initiatives du troisième secteur et consignes transnationales, les espaces naturels protégés forment et sont formés par des politiques publiques hybrides. Une hybridité qui tient surtout à leurs origines, leurs caractéristiques naturelles, leurs modes d'application, leurs résultats et leurs modes de légitimation[8].

Considérant ainsi la variabilité des dynamiques de création, d'implantation, de gestion et d'évaluation des aires protégées, on constate que ces dernières exigent un constant renouvellement de l'agenda des politiques, afin d'y orienter et d'y ajuster l'action publique (Coreau et Conversy, 2014). Lieux privilégiés de coordination d'acteurs et de pratiques, les espaces naturels ne peuvent, d'aucune manière, être saisis comme des objets « clos » de politiques sur un territoire donné. Bien que les ENP les plus restrictifs renvoient une telle image de clôture par la mise en réserve des « zones naturelles », les aires protégées sont chaque fois plus le produit de réseaux non seulement écologiques, mais aussi d'actions enchevêtrées en termes de gestion publique et privée, ainsi qu'en termes d'action collective.

En étant constamment l'objet d'innovations, la pluralité des instruments mobilisés dans les aires protégées essaie de répondre à des conjonctures sociopolitiques et socio-environnementales, ainsi qu'à des conventions internationales[9]. Il nous importe donc d'évoquer, lors de cette étape initiale, une des différences qui distingue, dans une première classification, les catégories d'aires protégées : le fait qu'elles soient habitées ou non-habitées par l'homme.

Cette caractérisation, dont le principe est apparemment simple, s'inscrit dans un long et ancien historique de débats, renvoyant notamment à de questions philosophiques, écologiques et politiques. La littérature étant riche et nombreuse sur la discussion entre nature

[8] A. Cosson et I. Arpin (2017) évoquent, par exemple, le rôle joué par l'hybridation dans les différentes approches juridiques, scientifiques et participatives, l'objectif étant de légitimer la pratique de certaines aires protégées en France.

[9] Entre les principaux moments de débats internationaux se référant directement ou indirectement aux espaces naturels protégés, nous pouvons citer les Conférences de l'ONU sur l'environnement et sur le développement durable (Stockolm, 1972 ; Nairobi, 1987 ; Rio de Janeiro, 1992 ; New York, 1997 ; Johannesburg, 2002 ; Rio de Janeiro, 2012 ; New York, 2015), d'où les programmes, rapports et conventions suivants ont été issus : le Programme des Nations Unies pour l'environnement (1972), le Rapport Brundtland (1987), la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (1992), la Convention sur la Diversité Biologique (1992), l'Action 21 (1992 ; 1997) ; les Rapports des Sommets mondiaux pour le développement durable (2002, 2012).

et culture, entre société et environnement, entre modes de protection de la nature et régimes politiques, nous nous limitons ici à évoquer deux grandes perspectives d'analyse, qui nous aident à comprendre l'état plus général du débat actuel autour du sujet des espaces naturels protégés : les éthiques environnementales d'une part et, d'autre part, les approches orientant les politiques de conservation de la nature. En dernier lieu, nous évoquons les principaux référentiels « nature » influençant les modèles d'aires protégées au Brésil et en France, dans l'objectif d'élucider l'emplacement des espaces naturels « habités » dans les contextes des SNAP.

1.1.1. Un premier cadrage des espaces naturels protégés habités : les « éthiques environnementales »

Du point de vue philosophique, en ce qui concerne les éthiques environnementales, Catherine Larrère (2011) fait dialoguer entre eux des auteurs[10] traitant des dichotomies relatives à la nature et à la culture, ainsi que des relations des sociétés à leur environnement, tout en faisant référence aux controverses à propos du naturalisme occidental[11]. Parmi les principaux auteurs, Richard Routley (1973) est à l'origine de la notion d'éthique environnementale. Puisque les rapports entre natures et sociétés engagent des systèmes de valeurs, ils se développent au sein de « régimes de moralité », dans lesquels les atteintes à la nature pourraient être condamnables dans le cas où cette nature serait porteuse d'une valeur intrinsèque et fondamentale. Apparaissant dans les années 1970, ces éthiques sont catégorisées selon deux critères principaux, les valeurs attribuées par les sociétés aux composants de la nature et le degré d'extériorité de l'homme par rapport à la nature. Soit quatre caractérisations que les auteurs nomment : l'anthropocentrisme, le biocentrisme, l'écocentrisme et le pragmatisme.

La première, dite anthropocentrique, n'accorde une reconnaissance de la dignité morale qu'aux humains, de manière que la nature n'est vue que dans sa contribution aux ressources, sans valeur morale en soi, même si une valeur instrumentale lui est attribuée.

La perspective biocentrique, à l'inverse, accorde à tout être vivant des fins en soi, de façon que celui-ci a des valeurs intrinsèques qui lui confèrent une dignité morale. C. Larrère

[10] Dont on peut citer Georges Canguilhem (1973), Richard Routley (1973), Bruno Latour (1991), Luc Ferry (1992), Aldo Leopold (1995 [1949]) et Philippe Descola (2005 ; 2011).

[11] Même si Catherine Larrère est une des principales auteures débattant l'ensemble des perspectives concernant les éthiques environnementales, le travail de Pierre Charbonnier (2015) – essentiellement autour des théories de E. Durkheim, C. Lévi-Strauss et B. Latour concernant le grand partage entre le naturel et le social – est d'une importance fondamentale pour comprendre l'actualité des enjeux théoriques et politiques à ce propos.

(2010) souligne, sur ce point, le fait que l'éthique biocentrique, en proposant une égalité et une individualité entre les êtres vivants, annonce plutôt des fondements théoriques basés sur le principe de la considération morale de la nature. Ces fondements donnent ainsi lieu, plus fréquemment, à des politiques de conservation de la nature suivant des modèles d'espaces naturels à protection intégrale. En y interdisant l'usage des ressources et l'habitation humaine, des catégories comme les Réserves naturelles et les Réserves biologiques sont comprises comme des zones « reliquaires » d'une nature d'autre fois, porteuse d'une valeur en soi.

La troisième voie, dite écocentrique, récuse l'approche reconnaissant une individualité aux éléments naturels, en mettant l'accent sur la valeur de l'ensemble que forment ces éléments, soit les communautés biotiques. D'après C. Larrère (2010), cette éthique, basée surtout sur les propositions d'Aldo Leopold (1949), considère l'homme à l'intérieur de l'idée de nature. « Holiste », cette perspective « fait procéder les devoirs ou les obligations de l'appartenance à une totalité […] qui englobe ses membres. Ceux-ci n'ont pas de valeur en eux-mêmes, indépendamment de la place qu'ils occupent dans l'ensemble et qui leur assigne leur valeur. » (Larrère, 2010, p. 408). Très proche des principes de l'écologie, l'éthique écocentrée est constamment revisitée à cause de son approche évolutive, mais elle diffère de l'approche pragmatiste, laquelle évoque les attributions de sens au-delà des valeurs intrinsèques.

Mobilisant plutôt les « raisons » et non les « valeurs » dans la prise en compte de la nature, l'éthique pragmatiste offre une vision pluraliste où les mécanismes de protection de la nature sont justifiés, entre autres, par la recherche, la délibération, l'action publique et la mise en sens des actions de protection de l'environnement. Plus adaptée à l'action concertée, cette dernière éthique ne se définit pas par rapport aux trois précédentes, mais elle met l'accent sur des justifications rationnelles et plurielles concernant les politiques environnementales.

Nous pourrions dire cependant, qu'en termes de modèles de conservation de la nature, la perspective pragmatiste occupe davantage une place encore novatrice, de sorte que la plupart des systèmes nationaux d'ENP est basée sur les trois premières éthiques. Comme remarquent Catherine et Raphaël Larrère (2009, p.173-174) :

> « C'est pourquoi on a tenté, depuis la fin des années 70, de corriger la démarche moderne de protection de la nature et de gestion des risques, par l'inscription d'une éthique dans les procédures de décision. Différents systèmes normatifs ont été élaborés (à partir d'un principe de responsabilité, d'un principe de précaution, du souci des générations futures), qui se veulent à la fois compatibles avec la conception moderne de la nature et susceptibles de modérer l'application de notre puissance technique. Mais ces démarches ont été élaborées à partir d'éthiques prémodernes, dont l'inscription dans le cadre conceptuel de la modernité demeure problématique, et très souvent controversée. »

Ainsi, même avec l'effort d'une grande partie des acteurs de la protection de l'environnement pour sortir théoriquement des perspectives dichotomiques entre homme et nature, usage et préservation, l'adoption de nouvelles pratiques est encore conditionnée, entre autres, par les conditions mises en avant par le « grand partage », présent autant dans les démarches scientifiques que dans les politiques gouvernementales et environnementales (Latour, 1991 ; Charbonnier, 2015).

Définies encore très fortement en suivant les connaissances scientifiques – surtout du domaine des sciences de la vie –, les actions pour la protection d'espaces de nature « ordinaire » (Mougenot, 2003 ; Godet, 2010) rencontrent des défis provenant d'une certaine mise à l'écart des dynamiques sociales. Même si les éthiques écocentriste et pragmatiste mettent l'accent sur l'emploi de perspectives plurielles appliquées aux aires protégées (autant en termes écologiques que politiques), l'adoption d'une nouvelle forme de penser et d'agir ne parait pas être au cœur des discours et des actions des hommes politiques et des techniciens, même si certains groupes de scientifiques et certains groupes sociaux revendiquent l'actualisation des normes et des pratiques. La prise en charge de la nature serait ainsi, à présent, à la fois affaire de tous – concernant sa valeur intrinsèque et l'obligation morale de tous à y prêter attention – et affaire de personne – dans les cas où elle se met en place de manière centralisée par le pouvoir public ou par des groupes de scientifiques, de manière déconnectée des acteurs et des démocraties locales.

Preuve de ce fait est la non-reconnaissance, par un grand nombre de parties prenantes de la conservation, des modèles qui dépassent les perspectives opposant homme et nature. Les espaces naturels protégés habités y sont, à titre d'exemple, pour les plus préservationnistes, des modèles vides de sens et d'aucune – ou très restreinte – efficience vis-à-vis son rôle écologique. De même, les parties prenantes favorables aux approches permettant l'utilisation et l'habitation d'espaces de protection de la nature tendent à percevoir les aires à protection intégrale comme des mécanismes d'exclusion et de compétitivité, sans pour autant y reconnaître les opportunités politiques et écologiques qui en résultent (Marques, 2013).

Le schéma proposé par Samuel Depraz (2008) illustre bien comment, en croisant éthiques environnementales et pratiques de gestion, on peut identifier différentes typologies conceptuelles orientant les actions dans les aires protégées (Image 3). Nous avons adapté son schéma afin d'y faire figurer l'éthique pragmatiste, qui renvoie à des approches de protection comme celle du bon usage de la nature (C. Larrère et R. Larrère, 2009), de la perspective du socio-environnementalisme (Santilli, 2005) et du pilotage de la biodiversité (R. Larrère, 2005 ; Blandin, 2009).

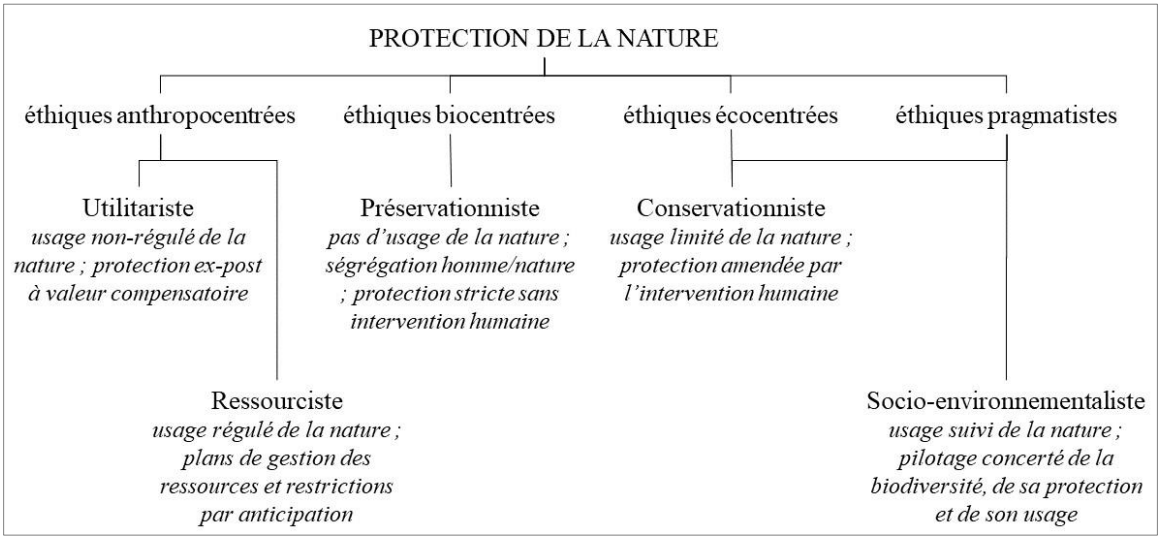


Image 3. Schéma unifiant les éthiques environnementales et leurs déclinaisons concernant les approches de protection de la nature par les espaces naturels protégés

Source : adapté de Depraz (2008, p.19), à partir des concepts de Callicott & Larrère (1998), Rodary & Castellanet (2003), Santilli (2005) et C. Larrère et R. Larrère (2009).

1.1.2. Un deuxième cadrage des espaces naturels protégés habités : les approches de conservation

Le schéma ci-dessus identifie ainsi ce que nous avons indiqué précédemment comme la deuxième approche pouvant organiser la compréhension des pratiques adoptées par les espaces naturels protégés. Associées aux éthiques environnementales, les déclinaisons suivantes concernent les approches de protection de la nature qui ont été décrites par E. Rodary et C. Castellanet (2003), à savoir : l'utilitariste, la ressourciste, la préservationniste et la conservationniste, ainsi que celle décrite par J. Santilli (2005), la socio-environnementaliste.

Les deux premières, déclinées de l'éthique anthropocentrique, considèrent la nature en tant que ressource matérielle de développement des sociétés. L'approche utilitariste ne reconnaît le milieu qu'en étant un fournisseur de ressources naturelles, de sorte qu'une protection relative de ces dernières se fait plutôt en aval, par le contrôle, surtout via le Pouvoir public, du marché économique et du volume des extractions des biens naturels. L'approche ressourciste suit un mode de pensée semblable à l'utilitariste, en considérant la nature selon une valeur d'usage. Cette approche prévoit, cependant, une plus grande planification de l'usage des attributs naturels, en les considérant comme épuisables. L'identification, ainsi, des limites d'usage promeut une certaine prise en compte des concepts écologiques de

renouvellement des ressources et du besoin de contrôle non seulement économique, mais aussi social de leur usage et de leurs formes de compréhension.

La déclinaison préservationniste offre une perspective centrée sur les valeurs en soi des attributs naturels, surtout les vivants, par l'influence de l'éthique biocentrique. En étant la principale influence des espaces protégés type « *wilderness* », cette approche guide également d'importants mouvements sociaux écologistes. De l'admiration des paysages et des monuments naturels à l'interdiction totale de l'usage des ressources, en passant par l'évitement total de l'artificialisation des milieux, le préservationnisme a été décisif dans les premières politiques d'espaces protégés. En étant encore très puissante dans certaines actions et positionnements actuels, cette perspective plutôt radicale représente un des plus forts mécanismes de maintien et de protection d'espèces et de biotopes face aux tendances productivistes de la société industrielle et post-industrielle.

La déclinaison dite conservationniste prétend à l'accommodement de différentes perspectives d'usage et de protection de la nature. En attribuant des valeurs à l'ensemble des facteurs humains, biologiques et du milieu, les actions proposées par cette tendance évoquent la possibilité d'arrangements entre nature et culture, protection et développement. Plus interventionniste, la perspective conservationniste accepte le fait que la presque totalité des espaces ont déjà subi des influences humaines, et que certains d'entre eux dépendent d'une activité symbiotique avec l'homme, celui-ci faisant partie de la nature.

Plus récemment, la reconnaissance par la science de grands changements globaux (surtout ceux concernant le climat) réinvestit certaines perspectives de valeur. Même si elle n'a jamais disparu, l'éthique anthropocentrique retrouve sa place, par exemple, dans des approches catastrophistes où l'activité humaine est perçue comme génératrice de situations de désastre ou de profond changement. Entre les théories qui surgissent, celle de l'ère de l'Anthropocène (Crutzen et Stoermer, 2000 ; Crutzen, 2002) fait écho dans les actions référentes à la protection de l'environnement.

En changeant les perspectives d'échelle, la démarche préservationniste est reprise, renouvelant également certaines démarches conservationnistes à la faveur du débat de l'Anthropocène. Même si l'humanité y est perçue comme une des principales causes génératrices d'une nouvelle ère géologique – sans pour autant éviter l'enjeu majeur de la définition d'une « nouvelle nature » –, elle se mêle à cette nature, une fois qu'elle fait partie de ces nouvelles caractéristiques définissant la planète. En appelant à l'action, la grandeur de la proposition théorique de l'Anthropocène peut finir par créer, chez l'opinion publique, une nouvelle sensibilité à la cause de la protection de la nature. Cependant, selon Larrère (C.

Larrère, 2015), subsisterait, à une échelle globale, le problème de la mise en débat des actions nécessaires.

L'éthique environnementale pragmatiste alimente ainsi une certaine construction collective non pas seulement des actions, mais aussi des sens et des valeurs donnés à la nature. Concernant les pratiques d'espaces naturels protégés, leurs formats ont tendance à se renouveler, ou – si ce renouvellement y paraît trop radical – à se diversifier au gré de perspectives plus participatives de gestion, plus ancrées dans les territoires et générant plus d'attachement de la part de leurs parties prenantes. La construction de cette action n'est pourtant pas si évidente dans un cadre de renouvellement des compréhensions de la nature et de sa protection. Parmi ces compréhensions, celles oscillant entre l'acceptation des différentes valeurs dont sont porteurs les natures humanisées, les paysages anthropiques, ainsi que les milieux ordinaires, occupés et utilisés par les pratiques humaines.

C'est en ce sens que nous nous proposons l'analyse de ces espaces naturels, dont la nature et les paysages sont plus ou moins ordinaires. Nous voyons dans ces « espaces naturels protégés habités » (ENPH) une représentation de ce nouveau paradigme sur la nature que cherche à théoriser l'Anthropocène et que peuvent conforter les basculements de l'action publique et de l'action collective. Nous formulons ainsi l'hypothèse que, une fois présentée d'une manière globale, la « protection de l'environnement » au sein des ENPH prend sens au travers d'actions dont l'intelligibilité – publique, collective et individuelle – s'inscrit dans les différents processus sociaux et politiques. Le rapport quotidien à la « nature » et au « milieu » pourrait ainsi devenir un rapport à l'« environnement », une fois que l'ENPH est un lieu d'expériences locales basées sur l'innovation.

1.1.3. Un troisième cadrage des espaces naturels protégés habités : l'action publique entre les catégories d'aires protégées et les grands référentiels « nature »

L'UICN propose – en tenant comme base les différentes éthiques environnementales et la pluralité d'approches de protection de la nature –, un cadre de référence concernant les catégories d'espaces naturels protégés. En l'occurrence, la possibilité d'usage des ressources naturelles, ainsi que l'objet de protection sont mis en avant dans la catégorisation des modalités de protection, l'« habitabilité » de ces espaces y figurant plutôt indirectement. Adopté en tant que cadre de certaines conventions internationales, la nomenclature et les modèles d'ENP adoptés nationalement sont très proches entre divers pays. Leur mise en place revêt pourtant de fortes dissonances selon l'histoire – politique, sociale, culturelle et

environnementale – des lieux d'application des politiques de conservation. Le Tableau 1 montre à la fois les catégories standard de protection proposées par l'UICN et les nomenclatures et modèles utilisés au Brésil et en France.

Tableau 1. Système de catégories de protection de l'UICN et les espaces naturels protégés correspondants en France et au Brésil

Catégorie UICN	Objectifs principaux de gestion	France	Brésil
I – Réserve naturelle intégrale ; ou zone de nature sauvage (Utilisation indirecte des ressources)	Conserver les écosystèmes exceptionnels, les espèces et/ou les caractéristiques de la géodiversité qui peuvent être dégradés ou détruits par tout impact humain sauf très léger ; Protéger à long terme des aires qui ont conservé leur caractère et leur influence naturels, sans habitations humaines permanentes ou significatives, qui sont protégées et gérées aux fins de préserver leur état naturel	Parc national ; Réserve naturelle nationale ; Réserve biologique ; Réserve naturelle régionale	Station écologique ; Réserve biologique
II – Parc National (Utilisation indirecte des ressources)	Protéger la biodiversité naturelle de même que la structure écologique et les processus environnementaux sous-jacents, et promouvoir l'éducation et les loisirs	Parc national	Parc national ; Réserve particulière du patrimoine naturel
III – Monument ou élément naturel (Utilisation indirecte des ressources)	Protéger des éléments naturels exceptionnels spécifiques, ainsi que la biodiversité et les habitats associés	Réserve naturelle nationale ; Réserve naturelle régionale ; Site classé/Site inscrit	Monument de la nature ; Refuge de la vie sauvage
IV – Aire de gestion des habitats ou des espèces (Utilisation directe des ressources)	Maintenir, conserver et restaurer des espèces et des habitats	Réserve naturelle nationale ; Réserve biologique ; Réserve naturelle régionale ; Réserve nationale de chasse et de faune sauvage ; Site du Conservatoire du Littoral ; Espace naturel sensible	Forêt nationale ; Réserve de la faune
V – Paysage terrestre ou marin protégé (Utilisation directe des ressources)	Protéger et maintenir d'importants paysages terrestres ou marins, la conservation de la nature qui y est associée, ainsi que d'autres valeurs créées par les interactions avec les hommes et leurs pratiques de gestion traditionnelles	Parc national ; Parc national marin ; Site du Conservatoire du Littoral ; Parc naturel régional ; Espace naturel sensible	Aire de protection environnementale ; Aire de remarquable intérêt écologique
VI – Aire protégée pour l'utilisation durable des ressources (Utilisation durable des ressources)	Protéger des écosystèmes naturels et utiliser les ressources naturelles de façon durable, lorsque conservation et utilisation durable peuvent être mutuellement bénéfiques	Parc national marin	Réserve « extractiviste » ; Réserve de développement durable

Sources : IUCN (2016) ; UICN (2013) ; Dudley (2008) ; Delelis *et al* (2010).

Comme nous pouvons voir, ce système propose six catégories plus générales d'aires protégées, qui s'établissent du niveau I au niveau VI. D'une manière globale, celles associés à la catégorie I représentent les modèles les plus restrictifs à l'occupation humaine, en raison de milieux jugés exceptionnels et d'espèces remarquables. Nous ne pouvons pas, cependant, analyser les six catégories de manière linéaire du point de vue de la richesse de ressources naturelles, et non plus de forme hiérarchique concernant les grades d'utilisation desdites ressources. Une unité de protection de niveau V peut, par exemple, subir des pressions beaucoup plus fortes d'exploitation que les aires incluses dans la catégorie VI. Ces dernières sont fréquemment habitées par des populations autochtones et/ou traditionnelles, qui les utilisent de manière moins intensive, la planification de l'espace étant basée sur le champ notionnel de « durabilité ».

En ce sens, les Espaces naturels protégés habités concernent surtout les deux dernières catégories (V et VI). Ces dernières représentent, respectivement, (i) des zones de paysages remarquables, occupées et utilisées directement par l'homme et (ii) des zones bénéficiant d'un faible degré d'occupation historiquement et où la conservation des hommes et des milieux est étroitement liée. Actuellement, sous l'impulsion du système international, différentes formes de protection de la biodiversité se sont développées, rappelons-le, au niveau national, pour répondre à des besoins sociaux et politiques qui n'étaient pas forcément – et prioritairement – conditionnés à l'argument de « défense de la nature ». Les raisons pour créer ces espaces protégés sont multiples, surtout quand on se réfère à des espaces déjà habités, « anthropisés », pour ainsi dire[12].

La protection de la nature admettant les pratiques d'utilisation des ressources naturelles a été orientée par l'action publique au fur et à mesure de ses évolutions, ainsi que du renouvellement des éthiques environnementales et du lien de ces dernières aux contingences politiques nationales et locales. En nous concentrant sur les approches adoptées par l'action publique lors de la mise en place de politiques de la nature, nous pouvons proposer sept grandes orientations de cette action entre le XXe siècle et le début du XXIe siècle, selon différents référentiels « nature » :

[12] Des précisions à ce sujet sont données dans les Chapitres 2 et 3, où les contextes français et brésilien de création des Parcs naturels régionaux et des Aires de Protection environnementale sont mis en évidence.

Tableau 2. Grands référentiels « nature » et orientations de l'action des pouvoirs publics entre le XXe et le début du XXIe siècle

Référentiel « nature »	Orientation de l'action
Les richesses naturelles	Mise en place de l'exploitation des richesses naturelles
Les ressources naturelles	Administration de l'usage des ressources naturelles
Les monuments naturels	Construction d'identités nationales par la valorisation des sites remarquables
L'environnement	Protection des milieux contre l'usage intensif, la pollution et d'autres impacts
Le patrimoine naturel	Gestion du patrimoine naturel et paysager
Les paysages anthropisés	Protection des paysages et de leurs valeurs associées par le pilotage des actions concernant la biodiversité
Les services écosystémiques	Rentabilisation des enjeux environnementaux

Source : organisé par l'auteure selon certains présupposés de J-C. Lefeuvre (1990), A. Diegues (2008 [1994]), C. Larrère et R. Larrère (2009 [1997]), L. Charles et B. Kalaora (2001), J. Santilli (2005), S. Depraz (2008), J. Milian et E. Rodary (2010), P. Lascoumes (2012) et G. Blanc (2013), et en prenant en compte les contextes brésiliens et français.

Même s'il est très général, le Tableau 2 montre les tendances principales qui définissent des enjeux de nature et qui se sont traduites dans des actions publiques. Ne respectant pas nécessairement une linéarité chronologique, les approches présentées semblent coexister non seulement dans les politiques publiques, mais aussi au sein des représentations sociales, des mobilisations collectives, des territoires nationaux et des actions de protection de la nature.

De telles évolutions dans les rapports à la nature – de la modernisation productive de l'après-guerre aux services écosystémiques aujourd'hui – ont été, dans une certaine mesure, à l'origine des formats et des justifications des ENPH. Les inflexions du référentiel « nature » et les tendances adoptées par l'action publique, évoquées dans le tableau ci-dessus, peuvent être associées de la façon suivante : une première relation à la nature totalement utilitariste de la part des autorités politiques – suivant fréquemment la perspective coloniale d'exploration des ressources de certains pays – occasionnant une action d'exploitation indiscriminée des richesses provenant de la nature ; une deuxième tendance a été celle de la valorisation des ressources naturelles via la planification des formes d'extraction, organisée surtout par les États via une exploration gouvernementale ou concédée à des tiers. Dans le même temps, une organisation de sens, très symbolique, a été élaborée par les États par le biais de la protection de la nature et des monuments naturels, construisant ainsi des identités nationales (et donnant origine, par exemple, à des Réserves naturelles et Parcs nationaux). La nature ayant une valeur intrinsèque très symbolique, indiquant les potentialités des territoires et des nations et les orientant à un certain type de prospérité « naturelle », un attachement aux monuments naturels s'y est développé ; presque dans un mouvement d'incorporation de la sensibilité environnementale, l'approche très symbolique d'admiration et d'identification à des attributs

naturels a conduit l'action publique à se pluraliser subséquemment aux revendications contre les atteintes à ces patrimoines collectifs, ce qui a formé, entre autres, une action publique et collective basée sur la notion plus large de protection de l'environnement.

En se complexifiant et en allant au-delà des partages nature-culture, protection de la nature-développement économique, le référentiel se fonde donc non seulement sur le concept large d'environnement, mais également sur la mise en évidence des patrimoines naturels, à la fois naturels et culturels, que les pouvoirs publics reconnaissent comme d'intérêt collectif et se proposent de piloter et de gérer en partenariat avec leurs parties prenantes ; cette pluralisation d'action et de référentiel peut être identifiée aujourd'hui autant dans cette idée de sauvegarde du patrimoine que dans la gestion partagée des natures humanisées et/ou, des paysages anthropisés ; finalement, le pouvoir public agit en rendant rentable la protection de la « nature » par le biais du référentiel et des actions reposant sur la marchandisation[13] et sur les services écosystémiques.

Les Espaces naturels protégés habités trouvent ainsi une justification de la part du Pouvoir public dans la mise en valeur des vocations naturelles et culturelles des territoires, rassemblées souvent autour du concept de « paysage ». Les modalités de protection abordées dans cette thèse correspondant bien à la catégorie V de l'UICN, il nous convient ici d'évoquer finalement leur choix pour une démarche conceptuelle et pratique plurielle. En ayant comme objectifs centraux la protection et le maintien d'importants paysages terrestres ou marins, la conservation de la nature y est associée à d'autres valeurs, essentiellement celles créées par les interactions entre les hommes et leurs pratiques de gestion du territoire plus ou moins traditionnelles. En adoptant pourtant la pluralité d'objectifs et de caractéristiques fondatrices, les ENPH se placent fréquemment dans le régime du « contrôle d'usage », de la « fiscalisation » et de la « mise en valeur » de natures souvent « ordinaires » en donnant lieu à une série de controverses.

Leurs raisons d'existence, leurs modes d'action et leurs résultats sont en effet beaucoup contestés par un bon nombre d'acteurs, les controverses partageant aussi bien les profanes que les savants. Originaires des demandes populaires et/ou d'actes purement normatifs, ces espaces se définissent effectivement dans une pluralité d'actions, dans la complexité de négociations et dans la recherche constante de « faire sens ». N'étant pas des espaces fermés entraînant l'exclusion de toute interaction humaine – ce dernier modèle étant réservé à la protection de la *wilderness* et représentant une « unité naturelle » plus facilement

[13] Sur le débat autour de la « marchandisation » de la biodiversité, voir Aubertin *et al* (2007).

reconnaissable –, les ENPH représentent, selon notre hypothèse centrale, des espaces non seulement pluriels mais surtout hybrides, tant en termes de politiques publiques, qu'en ce qui concerne les relations homme-milieu, se révélant en cela des espaces d'excellence en termes d'expérimentation publique, surtout environnementale.

Dans notre approche initiale, la mise en place des ENPH paraît poser problème dans la mesure où elle exige, pour être reçue par les parties prenantes, une ouverture aux différentes éthiques environnementales appelées à s'hybrider dans le modèle ouvert qui est celui des PNR et des APA. Ouverture qui concerne à la fois la représentation que l'on se fait de l'environnement que les manières dont on habite les paysages. L'action publique environnementale dans les ENPH serait donc dépendante fortement de l'assimilation des présupposés pluriels que les ENPH convoquent quand ils deviennent des lieux d'expérimentation.

La réception des ENPH sur le plan local renvoie donc à différents présupposés et éthiques, plus ou moins présents chez les habitants et usagers. On peut faire l'hypothèse qu'ils sont l'objet de réinterprétation au fil des expériences que les ENPH impulsent, mais surtout qu'ils sont tributaires d'une configuration locale spécifique. C'est pour cette raison que notre problématique de recherche se construit essentiellement sur les données de terrain, et s'inspire de quelques perspectives théoriques, présentées dans la section suivante.

1.2. La construction de la problématique : les ENPH comme objets de recherche

Au sens large, faire des Espaces naturels protégés habités des objets d'étude tient au fait qu'ils figurent comme un des principaux modèles d'action publique environnementale dont la justification se trouve dans le rapport direct – intrinsèque et pragmatique – entre homme et nature. Dans une première phase, nous les considérons comme étant à la fois : des espaces physiques définis par une certaine qualité naturelle et paysagère ; des structures administratives de pilotage de l'usage de la nature ; des politiques publiques de conservation de la nature « ordinaire » et, également, des modes de gestion des paysages guidés par l'expérimentation et le renouvellement démocratique. Étant alors liés à des formes d'action et à des espaces innovateurs, les ENPH se placent, d'emblée, comme des objets de recherche extrêmement dynamiques. En ce sens, nous décrivons dans cette section les caractéristiques des ENPH qui nous ont fait, progressivement, les envisager comme le centre de notre problématique de recherche.

1.2.1. Dépasser les approches sectorielles de protection de la nature

Au tout début, notre avant-projet d'étude privilégiait une approche de la protection de l'environnement sous l'angle des politiques publiques menées dans le cadre des ENPH, mais nous nous sommes vite rendue compte en quoi cette interrogation était limitée. Certes, les ENPH mobilisent des instruments d'action qui leur sont parfois propres, mais surtout ils cherchent à dépasser les démarches sectorielles et à inventer, dans un contexte centralisé lors de leur création, un mode de gouvernance qui ne soit pas inféodé à une administration centrale – et technique.

Dans leur tentative d'établir une série de référentiels par rapport à la nature, à l'environnement et aux paysages, les ENPH doivent composer avec le développement économique et la préservation des ressources naturelles. D'une certaine façon, dans leur contexte initial de modernisation productive des années 1960 et 1970, il leur a fallu expérimenter ce que pouvait être une protection de la nature qui cohabite avec des dynamiques de développement. L'un des moyens pour étudier une telle cohabitation consiste à suivre le fil rouge de l'environnement dans sa capacité à orienter les actions au sein du territoire « protégé ».

En termes concrets, et comme la section précédente le propose, l'action publique dans les Espaces naturels protégés habités se caractérise actuellement par une démarche plurielle : elle cherche – au lieu de faire seulement le contrôle de l'usage des ressources naturelles ou de protection d'espaces de nature « sauvage » –, à éviter les atteintes à l'environnement dans des milieux anthropisés, à mettre en valeur les vocations naturelles et culturelles des territoires et à créer ou récupérer des « attachements » aux espaces de nature. De tels objectifs, outre le fait qu'ils sont difficilement réalisables, ne sont cependant pas facilement perceptibles. Pour les saisir, il nous faut nous attacher aussi bien aux formes indirectes d'action, aux changements normatifs ainsi qu'aux moments d'incertitude, étant donné leur dépendance à l'égard des événements sociaux.

De premier abord, dans des contextes sociaux, savants et politiques guidés par des ontologies évoquant des discontinuités primaires entre homme et nature, entre protection et utilisation des ressources naturelles, les ENP cherchent plutôt à établir des actions précises, comme des zones reliquaires ou zones restreintes à populations autochtones. Pourrions-nous considérer, cependant, que les atouts des ENPH sont plutôt dans leur capacité à mettre à

l'épreuve une certaine perméabilité des enjeux environnementaux du point de vue du quotidien des acteurs et des territoires ?

Même si ce modèle peu restrictif d'espace naturel a une certaine ancienneté –dans les années 1960 en France et dans les années 1980 au Brésil –, sa complexité de gestion le rend difficilement reconnu et valorisé par les citoyens et par ses potentiels bailleurs, qu'ils soient directement ou indirectement concernés par ces espaces ; il n'en est pas de même avec d'autres modèles plus stricts, comme les Parcs nationaux et les Réserves naturelles, qui bénéficient d'une forte identité et d'une reconnaissance d'une « nature » qu'il faut protéger[14]. Une telle différence laisse entendre que le référentiel environnemental puise encore, en quelque sorte, dans l'imaginaire de natures sauvages, idylliques et/ou hostiles. Hors situations de crise et de risques, la démarche environnementale ne semble pas figurer, dans le cadre des ENPH, comme quelque chose qui est rentré dans les mœurs, à savoir une culture politique écologique effectivement intégrée. Les ENPH seraient-ils donc des modèles créés pour provoquer une « prise de conscience environnementale », mais qui n'ont pas abouti à constituer une « culture publique » par-delà les lois et qui entre dans l'ordre moral des pratiques[15] ?

1.2.2. Rendre compte des adaptations entre territoires et gestion publique

N'étant pas des espaces clos, le fait qu'ils soient habités et qu'ils n'imposent pas habituellement de réelles restrictions concernant l'usage de la nature, les ENPH portent des territoires et des structures administratives subis et conditionnés par des changements continus. Les actuels systèmes nationaux d'aires protégées et leurs politiques publiques

[14] Il faut remarquer ici, cependant, que cette plus grande acceptabilité des valeurs « naturelles » des Parcs nationaux et des Réserves naturelles ne les conduit pas à une gestion sans conflits sociaux ou sans délits commis à l'intérieur de leurs limites. Au contraire, ces catégories d'aire protégée ont été au centre de nombreux cas de contestation sociale à cause de procédures d'expropriation et de régulation de l'accès. Ils ont été fondamentaux, de même, au débat de formes plus acceptables et plus démocratiques de création et de gestion d'ENP de la part des citoyens – d'où la création des ENPH et les essais de dépassement du mythe de la nature intouchée (Diegues, 2008 [1994] ; Irving, 2012).

[15] Nous faisons appel, sur ce point, à une citation du livre de J. Gusfield « La culture publique des problèmes publics » sur le questionnement du devenir universel d'une « culture publique » à partir de l'établissement d'une loi et d'un ordre moral : « Les lois dans ce domaine [contre la conduite automobile sous l'emprise de l'alcool aux Etats-Unis] symbolisent l'engagement public envers la responsabilité individuelle, le travail et la sécurité de la société américaine. Elles soutiennent et promeuvent une vision d''Autrui généralisé', d'une 'société' attachée à la légitimité d'un style de vie, pour lequel l'alcool est un risque et un danger, et son contrôle, une marque de moralité et de responsabilité. Le monde moderne n'a pas été le premier à découvrir les joies de l'ivresse. Il est pourtant unique à le stigmatiser comme des infortunes, qui appellent des actions publiques. » (Gusfield, 2009[1981], p.168). Pourrait-on remplacer l'affaire de l'alcool au volant par celui de la dégradation de l'environnement ?

connexes passent, ainsi, par une série d'adaptations au cours de leur implémentation, tout en essayant de rendre opérationnelle la prise en compte quotidienne de l'enjeu environnemental.

Ces adaptations ont cependant, de manière générale, une tendance à assouplir les conditions d'usage des ENPH. Ces derniers sont ainsi perçus fréquemment comme ayant moins de valeur naturelle, en étant plus ouverts aux activités d'exploitation. En opposition, les espaces à protection intégrale tendent à restreindre davantage les influences humaines sur leurs territoires, comme pour compenser d'autres territoires considérés comme insuffisamment protégés.

Les changements dans les plans d'action, et également dans les exigences et réponses de la société civile, donnent donc lieu à de nouveaux modes d'action publique environnementale, allant au-delà de politiques publiques sectorielles et locales. En prenant en compte l'anticipation et la résolution de problèmes publics, ainsi que l'adaptation constante aux enjeux démocratiques et la réponse aux demandes sociales et aux mobilisations collectives, les gouvernements cherchent également à stabiliser les différents référentiels tentant d'orienter les politiques de conservation de la nature – dont les perspectives préservationnistes et conservationnistes sont les principales. Dans le même temps, les enjeux de gestion se complexifient chaque fois plus, à la suite de la décentralisation du pouvoir entre l'Administration centrale de certains pays et leurs administrations régionales et locales, ainsi qu'entre les institutions gouvernementales et celles non-gouvernementales et les mouvements sociaux.

La protection de la nature ne se définit pas cependant seulement à l'échelon local – dans des territoires très spécifiques, cernés par des perspectives de protection d'une espèce ou d'un monument naturel – et ne concerne pas non plus des terrains contrôlés en suivant des intérêts dits « nationaux », comme on le verra dans les Chapitres 2 et 3. Une certaine « fin des territoires », occasionnée en partie par la mondialisation et par l'ère numérique, y joue un rôle fondamental : les États-nations n'ont plus le même pouvoir symbolique et de contrainte concernant les territorialités, qui se fondent, de plus en plus, dans des conceptions identitaires hors-État (Badie, 2013).

Dans des contextes incertains, comme celui évoqué par le changement climatique, les controverses sociotechniques poussent les acteurs sociaux et politiques à retravailler les dichotomies et à former des forums hybrides[16] de débat (Callon *et al*, 2001). Une telle

[16] « Forums, parce qu'il s'agit d'espaces ouverts où des groupes peuvent se mobiliser pour débattre de choix techniques qui engagent le collectif. Hybrides, parce que ces groupes engagés et les porte-parole qui prétendent les représenter sont hétérogènes : on y trouve à la fois des experts, des hommes politiques, des techniciens et des

évolution procédurale va de pair avec un renouvellement de la construction de sens dans et par les politiques publiques, évolution qui fait émerger de nouvelles valeurs, normes, mais aussi des algorithmes et des images composant leurs référentiels (Muller, 1995). L'analyse de la pluralisation de l'action publique promouvant – et promue par – les ENPH nous semble ainsi cruciale pour comprendre le développement cognitif et normatif de l'expérimentation de ces Espaces, si difficile à appréhender.

Cadrer l'analyse des Espaces naturels protégés habités dans une théorie ou dans une approche méthodologique unique n'est donc pas une tâche facile, ni particulièrement fiable[17]. D'une part, ils ne peuvent pas être considérés comme des « politiques publiques » cernées autour de l'idée de protection, mais plutôt comme des objets d'une série de politiques publiques les influençant – comme c'est le cas de celles concernant l'agriculture, le tourisme et l'environnement. D'autre part, étant donné leur configuration extrêmement adaptable et changeante, leur analyse ne peut pas suivre un cadre temporel figé, ni des échelles bien définies – ou définies trop en amont –, ce qui nous mène à proposer une analyse prenant en compte les interactions entre les temporalités et les niveaux d'action publique (Palier et Surel, 2010), les régimes de réflexivité construits lors des transformations des régimes de gouvernement (Muller, 2015a), ainsi que les champs d'expérience développés au sein de leur mise en place et des mobilisations collectives à eux associées (Cefaï, 2007).

1.2.3. Un questionnement autour des expérimentations

En termes généraux, les ENPH sont mis en place selon un régime expérimental, en donnant lieu à une série d'expériences. Ils se développent ainsi par une « expérimentation » dans laquelle s'établissent des « jeux d'interactions entre acteurs et de transactions avec un environnement matériel et culturel, dont les pièces maîtresses sont des organisations et des institutions, que se forment des expériences de soi et d'autrui, que se prennent et s'attribuent des rôles et que se livre un sens de la réalité partagée – ou non » (Cefaï *et al*, 2015, p.4). Nous partons ainsi du présupposé que les contextes de sens assumés et formés par les espaces protégés habités incarnent, ainsi, à la fois la dynamique de ces transactions et les ancrages sociaux et historiques dont ils dépendent et/ou justifient l'origine.

---

profanes qui s'estiment concernés. Hybrides, également, parce que les questions abordées et les problèmes soulevés s'inscrivent dans des registres variés […]. » (Callon et al, 2001, p.37).

[17] Sur une intéressante réflexion sur la pluralité disciplinaire traitant des questions environnementales dans les sciences humaines et sociales, voir Blanc *et al* (2017).

Du point de vue empirique, en se plaçant dans le contexte des tournants démocratiques des années 1970 et 1980, l'origine des ENPH apparaît d'une certaine façon comme de nouvelles expériences de gestion publique territoriale. Les changements promus par ces expérimentations définissent pourtant des nouveaux cadres d'action publique et d'action collective et peuvent offrir de nouvelles perspectives sur le rapport homme-milieu par l'adoption dynamique de différentes perspectives de conservation de la nature. Du point de vue théorique, nous optons pour une perspective naturaliste selon laquelle « les environnements humains sont naturellement sociaux » (Zask, 2003, p.114), de manière que les interactions entre les entités produisent des différenciations mutuelles entre les organismes et les environnements au cours des expérimentations.

L'idée d'environnement renvoyant dans ce cadre plutôt à tout ce qui « environne » les activités humaines – soit des attributs biotiques et abiotiques, soit des organisations politiques et sociales –, elle invite donc à dépasser la dichotomie entre nature et culture, en analysant l'une et l'autre de manière écologique et évolutive. Cette perception de la société, de la culture et de l'expérience nous offre un panorama de ce que les ENPH peuvent représenter en tant qu'espaces où des changements cognitifs et culturels s'opèrent dans le domaine de l'« environnement », cette fois-ci compris comme une notion conceptuelle et politique pour traiter des enjeux « naturels ».

L'entrecroisement de théories est donc fondamental pour essayer de rendre compte des défis présents dans le « gérer », l'« habiter » et le « produire » de ces espaces, de façon que le débat environnemental s'y place comme un enjeu central de publicisation d'expériences vécues à une échelle multi-niveaux. Les cadres de la sociologie politique de l'action publique (Lascoumes et Le Galès, 2007 ; Hassenteufel, 2011), de la sociologie de l'expérience publique (Quéré et Terzi, 2015) et de la sociologie de l'environnement (Barbier *et al*, 2012 ; Kalaora et Vlassopoulos, 2013) semblent contribuer à répondre aux besoins d'une analyse à la fois *top down* et *bottom up* de ce qui se construit autant par la démarche des États que par les expériences locales. Servant d'inspiration, ces théories n'orientent cependant pas directement notre recherche, dont la démarche est plutôt celle de l'induction analytique.

Les Espaces naturels protégés habités sont pourtant considérés dans cette recherche comme une expérimentation à la fois sociale et politique, où une analyse des réseaux des organisations, des acteurs, des arguments, des controverses et des normes se montre fondamentale pour comprendre les interactions promues et promouvant l'adoption des enjeux environnementaux dans le contexte de natures (Mougenot, 2003 ; Godet, 2010) et d'acteurs (Zask, 2016) « ordinaires ». Dans un sens plus large des ENPH, ces natures et ces acteurs font

référence à des espaces autant d'agriculture que de conservation, générant ou pas des forums de débat. L'invention politique de l'environnement (Charvolin, 2003 ; Frioux et Lemire, 2012) fait probablement basculer, dans le cas des espaces naturels habités, les arguments, les rassemblant ou les distanciant selon la prise en compte, par exemple, des ruralités environnementales ou des environnements ruralisés et leur capacité de donner lieu à des nouvelles symbologies et pratiques (Mathieu et Jollivet, 1989 ; Billaud, 2002 et 2012 ; Micoud, 2001 et 2004).

Les espaces naturels habités ont souvent, parmi leurs objectifs centraux, vocation à devenir des arènes de débat public autour des enjeux environnementaux tributaires des usages de la nature. Nous voulons analyser, ainsi, comment ces enjeux sont mobilisés dans la formulation de « contextes de sens » – partagés ou pas – dans le quotidien de gestion de ces aires protégées et dans la résolution de problèmes publics locaux. Une analyse plus détaillée des mécanismes d'interaction et de formation d'expériences (Quéré, 2015) constitue donc notre démarche centrale de l'observation des pratiques de pilotage social et politique de la protection des paysages anthropisés.

Nous proposons donc une analyse à partir de cas, dans lesquels se déroule une expérimentation de tels Espaces, afin de voir de quelle manière l'environnement et les perspectives écologiques se constituent en nouveaux référentiels. La protection de « paysages » mobilise-t-elle différemment l'opinion publique par rapport à la protection de « l'environnement », des « espèces » ou de la « nature » ? Un changement de paradigme politique a-t-il lieu à partir de cette expérimentation de protection « ouverte » de l'environnement ? Les ENPH forment-ils une certaine « unité » où la question environnementale concentre l'intérêt général ? À ce titre, les ENPH sont-ils dotés d'une légitimité et d'existence et d'action ?

1.3. Le choix pour une mise en parallèle : repères d'une analyse « enracinée »

Considérant la pluralité des paradigmes environnementaux et des approches institutionnelles adoptés par les Espaces naturels protégés habités à leur origine et dans leur gestion ; et, étant donné les enjeux qu'ils doivent relever dans leur action locale et régionale, nous proposons, dans cette section, d'expliciter la construction de notre démarche méthodologique, de la problématique initiale de recherche jusqu'aux inattendus qui apparaissent au cours de l'itinéraire d'enquête.

Nous identifions, d'emblée, deux grandes démarches sur lesquelles nous nous sommes basés pour le développement de cette recherche : (i) une reconstruction, par une mise en parallèle via un raisonnement par cas (Becker, 2014), des pratiques, des référentiels et des expériences liés à l'action publique des ENPH au Brésil et en France ; (ii) une procédure d'enquête suivant la *grounded-theory* (Glaser et Strauss, 2010 [1967]), soit une analyse partant des données et privilégiant une approche plutôt inductive.

Le déroulement de notre investigation s'est fait cependant dans un mouvement d'allers-retours concernant à la fois : le remodelage des questions et des méthodes de recherche selon les réponses et les données du terrain ; les réflexions faites à partir de pistes d'interprétation offertes par certaines théories, comme celles concernant les enquêtes sur l'action, les politiques et l'expérimentation publique (Hall, 1993 ; Duran, 1999 ; Muller, 2000 et 2005; Hassenteufel, 2011 ; Cefaï et Terzi, 2012 ; Quéré et Terzi, 2015), comme nous le décrivons par la suite.

1.3.1. De la phase exploratoire de recherche : une approche « comparative » ?

Partant, initialement, d'une question très large : *comment peuvent varier les expériences dans les Espaces naturels protégés habités ?*, nous avons voulu, dans un premier moment, identifier les enjeux plus généraux auxquels les ENPH sont confrontés dans leur mis en place. Définie, pour nous, comme la « phase exploratoire » de notre recherche, une période de plus d'un an a été dédiée à comprendre l'aspect normatif et historique de ces structures, ainsi qu'à la réalisation de missions de terrain pour reconnaître « sur place » ce qu'ils pourraient représenter.

En effet, cette phase nous a été fondamentale étant donné le caractère d'analyse « comparative transnationale » (Hassenteufel, 2005), à la base de notre avant-projet de recherche. Des stratégies de protection de natures ordinaires ou de paysages anthropisés étant adoptées par plusieurs pays, nous prétendions, par le biais d'une analyse comparative transnationale, observer le développement de l'argumentaire social, politique et écologique à l'intérieur de la gestion publique et collective de ces Espaces. La tâche étant certes de grande ambition et de grand risque, nous avons essayé toujours de prendre du recul par rapport à tout type immédiat d'évaluation comparative.

La décision de ne pas considérer cette thèse comme une « comparaison de politiques publiques », ni une « comparaison transnationale », a tenu au fait que nous n'avions ni la compétence des politistes dans ce domaine, ni la conviction qu'une analyse de ce type serait

possible et fiable entre des pays aussi différents que la France et le Brésil. En plus, la grande hétérogénéité entre les aires protégées de la même catégorie – les Parcs naturels régionaux se confrontent, par exemple, à une grande pluralité d'enjeux selon le contexte local – nous a menée à faire preuve de prudence et à avoir une certaine « crainte » vis-à-vis d'une stricte comparaison.

À cet effet, nous avons voulu, dès le début, analyser chacun des cas dans leur singularité[18]. Cependant, une mise en parallèle constante des données de(s) terrain(s) et de nos analyses préliminaires nous a fait reconnaître que des « mises en lien » – directes et indirectes – étaient inévitables et qu'elles pourraient être également fécondes, même si un « croisement » de données n'était pas l'objectif de cette thèse. Entre autres, l'effort d'une analyse comparative pouvait nous aider à réduire les interprétations entourées de préjugés ou de subjectivités concernant notre statut d'« étrangère » en France et à nous distancier d'une trop grande familiarité à l'égard du cas brésilien. En ce sens, nous sommes partie de l'idée que « c'est en utilisant de manière systématique et consciente ce que nous apportons aux données que nous devenons sensibles aux significations, sans que nous imposions nos explications aux données. » (Strauss et Corbin, 2004 [1990], p.73).

Les « terrains exploratoires » nous ont donc servi à mieux connaître les catégories d'ENPH que nous avions identifiées initialement comme potentiellement « homologues » en France et au Brésil : les Parcs naturels régionaux (PNR) dans le premier cas et les Aires de Protection environnementale (APA) dans le second. Cette phase exploratoire fut donc guidée, surtout, par un grand effort pour se défaire des préjugés et des idées reçues que nous avions en arrivant dans un pays étranger.

Car nous fumes confrontée à un ensemble de déceptions et de contentements après avoir choisi une mise en perspective des réalités française et brésilienne. Tout d'abord, un grand désespoir : « la distance historique, culturelle, politique, sociale et naturelle est évidemment très importante, comment rendre compte de tout cela ? » ; ensuite, en étant sur place, la non-équivalence entre certains codes sociaux nous a fait douter d'une possible fiabilité de recherche : « comment avoir le minimum de confiance de ce que je perçois et/ou comment savoir si le produit de mes enquêtes sur le terrain a été saisi a minima, étant donné que le français n'est pas du tout ma langue maternelle et que ma façon d'interpréter les choses répond sans doute à mon 'puits' culturel, mes racines ? Comment me comporter devant ces

[18] Le travail d'analyse de deux *cases studies* dans une optique monographique exigeait de fixer une limite quant au traitement de leurs spécificités : nous devions nous donner à la fois des matériaux suffisants pour l'analyse, mais, même si on était sûr que les dynamiques analysées tenaient à des spécificités locales, il nous fallait ne pas nous y enfermer.

personnes et ces institutions ? ». De même, le temps restreint de quatre ans de thèse me limitait dans le choix des terrains : « il faudrait choisir des aires protégées logistiquement accessibles, répondant à des enjeux probablement connectables et fournissant un cadre historique relativement ancien pour que nous puissions les analyser de manière consistante dans un cadre de long terme ».

Finalement, nous nous sommes rendue compte qu'il nous fallait assumer, après les premières explorations, que, pour la plupart des acteurs locaux, les ENPH ne présentaient pas « trop d'intérêt », car ils étaient des « institutions politiciennes », qu'ils « ne protégeaient pas l'environnement », qu'au maximum « ils empêchaient les gens de se développer économiquement » à cause d'une « nature sans rien d'exceptionnel », où, en somme, « il ne s'y passait rien ». Entre certains discours prêts[19], découragements, et une relative apathie des territoires, nous avons identifié la potentialité d'enquêter non seulement sur ce que ces ENPH « étaient », mais également sur ce qu'ils « n'étaient pas ». Nous devrions trouver, certainement, les bonnes « ficelles » (Becker, 2002) pour cerner a minima nos enquêtes de terrain sans laisser de côté pour autant l'ouverture de pensée nécessaire pour un repérage des dynamiques très incertaines, propres à ces Espaces.

1.3.2. De la phase d'affinement de la méthodologie : une approche par les expériences

Dans un va-et-vient entre terrains et lectures exploratoires, l'affinement de notre question centrale a permis la définition d'une problématique plus précise, qui consistait à savoir : *comment les ENPH se constituent-ils en tant qu'une expérience d'action publique basée sur la protection d'une nature ordinaire au sein des paysages anthropisés ?*

En sachant que les ENPH sont souvent, dans le cadre territorial, des espaces de grandes extensions, porteurs de terres privées, normalement développant des activités agricoles ; et que, dans le cadre sociopolitique, ils représentent des espaces comprenant une pluralité d'acteurs sociaux, économiques et professionnels, ainsi que des historiques d'occupation paysagère parfois très anciens, le bon choix d'un découpage à la fois thématique et spatial se montrait indispensable. Ce choix devait donc se faire de manière très réfléchie,

[19] Il nous intéresse de souligner ici deux points très fréquemment évoqués : (i) celui que les ENPH étaient des espaces représentant du « développement durable » – concept utilisé fréquemment de manière rhétorique et porteur d'une faible précision en termes d'action ; et (ii) le discours selon lequel les ENP étaient forcement des espaces d'exclusion sociale et économique, dominés par des jeux de pouvoirs – idée effectivement présente dans plusieurs ENP, mais ne représentant certainement pas la seule (ou la bonne) approche pour étudier les complexes cognitifs et normatifs qu'ils forment.

afin de rendre compte de notre question centrale et de faire en sorte qu'une « approche comparative » fût enrichissante.

En ce qui concerne le cadrage thématique et conceptuel, les notions d'« expérience » et d'« action publique » nous sont apparues comme essentielles pour nous situer dans un cadrage à la fois empirique et dynamique de ces Espaces qui se rencontrent, depuis leur origine, dans un processus d'innovation et de changement politique : qu'il soit au niveau des systèmes de représentations sociales y afférentes, de leurs cadres paysagers et environnementaux ou de leurs structures de gestion et de mise en dialogue des régimes de controverse[20].

À cet effet, comme souligné dans la section 1.2, nous prenons autant notre recherche comme les ENPH comme des « expérimentations », dans la mesure où ils sont insérés dans une perspective de continuités et discontinuités, de processus, d'allers-retours variant selon les adaptations, les réponses et les résultats – même provisoires –, des actions et des idées développées. Dans ce sens, il nous importe d'évoquer ici l'importance du pragmatisme pour notre recherche, une fois que :

> « Il est indissociable d'un travail réflexif qui fait émerger simultanément des faits sociaux à examiner, des méthodes d'investigation et des idées à analyser. Données, méthodes et analyses ont vocation à s'approfondir les unes les autres. Le chercheur en sciences sociales se trouve alors engagé dans : 1) un effort d'observation, d'enquête et d'expérimentation, où s'élabore une prise pratique sur des situations sociales ; 2) une mise à l'épreuve de ses croyances, des habitudes pratiques de la vie quotidienne et des propositions théoriques de la science sociale ; et 3) un processus d'élaboration et d'établissement, via l'enquête, de nouvelles hypothèses qui s'avèreront plus vraisemblables, jusqu'à nouvel ordre. Se déploie ainsi un autre rapport aux sciences sociales, qui ne sont jamais que provisoires et faillibles, sans cesse remises en cause par l'avancée de l'enquête scientifique, la transformation des processus sociaux et la créativité individuelle et collective. » (Cefaï *et al*, 2015, p.6)

Nous partons ainsi de l'hypothèse que les ENPH peuvent former des cadres d'expérience où le débat socio-environnemental peut figurer comme le centre de justifications, d'argumentaires et de controverses, tout en composant des systèmes de représentation spécifiques. Les ENPH renvoient en conséquence à une expérience publique qui ne cesse de se réactualiser.

Comme décrit auparavant, les différentes « éthiques environnementales » dont sont porteuses les pratiques de conservation et les formes d'habitabilité de la nature mènent les démarches analytiques – surtout celles enquêtant sur les politiques publiques de protection de la nature – à des formes de débats très spécifiques et cernés à des positionnements théoriques et idéologiques. C'est pourquoi, pour identifier les débats publics développés au sein des

[20] Comme le proposent, entre autres : Alter, 2002 ; Boltanski et Thevenot, 1991 ; Muller, 2015b et Trom, 2007.

ENPH, nous nous sommes centrés sur des affaires – l'installation de projets routiers à l'intérieur des limites de deux aires protégées –, qui ont pu mobiliser des expériences diverses d'action publique, basées pourtant sur des systèmes différents de représentations et d'actions de la part de leurs parties prenantes.

En ayant pour objectif d'analyser comment le Parc naturel régional et l'Aire de Protection environnementale enquêtés (et leurs enjeux connexes) sont mobilisés en tant que structures de gestion et en tant qu'argument dans le débat public via des affaires qui posent problème, nous avons cherché à nous ancrer aux pratiques et aux contextes de sens formés lors de la mise en place de ces ENPH. Considérant ainsi que les projets routiers ont formé des « problèmes publics », nous avons accompagné – par l'analyse de documents institutionnels et de presse, ainsi que par le biais d'une série d'entretiens et d'observations – la coordination d'actions, de pratiques, de mobilisations et d'arguments mis en place pour la légitimation de l'action publique et de l'action collective concernant les aires protégées et les projets d'infrastructure de transport terrestre (ITT)[21]. C'est pourquoi nous considérons que

> « […] Le problème public, en tant qu'il est une entité disponible, **constitue alors aussi une ressource interprétative**, qui requiert un travail d'ajustement situationnel, jamais assuré. La boucle de rétroaction, qui va du problème public à la structuration des situations de la vie quotidienne et, à l'inverse, des situations à la généralité d'un problème, suppose que le chercheur envisage son objet dans une temporalité ample, en saisisse des dynamiques. » (Trom, 2007, p.341)

En outre,

> « Cette approche, qui est celle 'd'une sociologie pragmatique de dossiers complexes liant l'analyse des récits et des arguments à celle des transformations à l'œuvre dans les controverses, des affaires ou des crises' (Chateauraynaud, 2003, p.22), ouvre des perspectives heuristiques à l'analyse de la dimension cognitive des politiques publiques parce qu'elle prend en compte les différents modes d'existence publics des textes et des discours. De plus, il s'agit d'un outil fondé sur la constitution rigoureuse de corpus, pouvant être analysés et confrontés collectivement. » (Hassenteufel, 2011, p.126)

Nous avons donc, après une phase exploratoire d'enquêtes afin de trouver des moyens de comparer l'incomparable (Detienne, 2009), décidé d'avoir lors des rencontres avec des directeurs, fonctionnaires, présidents des associations et acteurs locaux engagés, une approche plutôt ouverte et historique. L'objectif était de comprendre comment les perceptions, les pratiques et les référentiels ont « évolué » au long du temps et des événements, et cela par

[21] Bien que les projets de « conservation de la nature » (espaces naturels protégés) et de « développement économique » (projets d'infrastructure terrestre) soient perçus souvent comme antagonistes dans la planification territoriale, nous ne les avons pas choisis *a priori* parce qu'ils évoquaient des perspectives et des positionnements opposés. D'une certaine façon, les deux ENPH initialement retenus pour notre analyse présentaient ce type d'enjeux en débat, dont la possibilité d'un rapprochement entre les deux par le biais de « problèmes publics » nous a semblé particulièrement fructueuse.

rapport à la construction de la « publicisation » des problèmes relatifs autant aux routes, qu'aux ENPH, de manière que :

> « C'est l'engagement d'une enquête, dont le déroulement implique souvent des processus d'association, de délibération et d'expérimentation, qui permet de circonscrire une situation à réguler ou à maîtriser, d'en déterminer progressivement les composantes et les enjeux et, en regard, d'en organiser l'expérience par la constitution de publics, la focalisation de leur attention et l'orientation de leur action. Problématisation (définition d'une situation problématique) et publicisation (constitution des publics concernés par cette situation) sont les deux faces d'une même dynamique. » (Cefaï et Terzi, 2012, p.10)

En même temps, au fur et à mesure que l'enquête se développait et que les évidences liées aux changements de l'action et de la perception des politiques publiques étaient évoquées régulièrement, nous avons pris conscience de l'importance qu'il y avait à accorder, dans le processus de recherche, une attention plus grande aux conjonctures et aux perceptions de ces changements. La certitude que les actions publique et collective n'étaient pas conditionnées par la simple confrontation d'intérêts, nous a donc fait envisager, entre autres, la relation entre structures, acteurs et cadres cognitifs comme une des formes centrales d'analyse. Revenir ainsi dans la formation et dans la reformulation des cadres d'expérience et de pensée développés au sein des ENPH était fondamental pour comprendre ces Espaces dans notre société complexe, qui cherche constamment à adapter ses procédures et ses mécanismes de gestion du changement à partir de la production de sens (Muller, 2005).

1.3.3. De la phase de retour aux expériences publiques de « l'environnement »

Nous avons donc réfléchi à une deuxième hypothèse qui apparaissait et qui, simultanément, répondait à certaines de nos questions lors de notre enquête : les Espaces naturels protégés habités étaient des représentants de certains tournants démocratiques et du renouvellement des paradigmes écologiques et, pour exprimer une forme d'action inhabituelle, ils pouvaient être incompréhensibles dans certains contextes de sens. Ainsi, dans ce cadre de profonds changements sociaux et étatiques, *l'« environnement » pourrait-il constituer un référentiel premier au sein des ENPH ?*

Entre les différentes formes d'appréhension de cette question, le schéma proposé par S. Dupraz (2008), élaboré selon la discussion autour des idées, des intérêts et des institutions dans le débat des politiques publiques de Y. Surel (1998), nous a donné des pistes pour (ré)organiser, en partie, nos démarches de terrain et d'analyse des données :

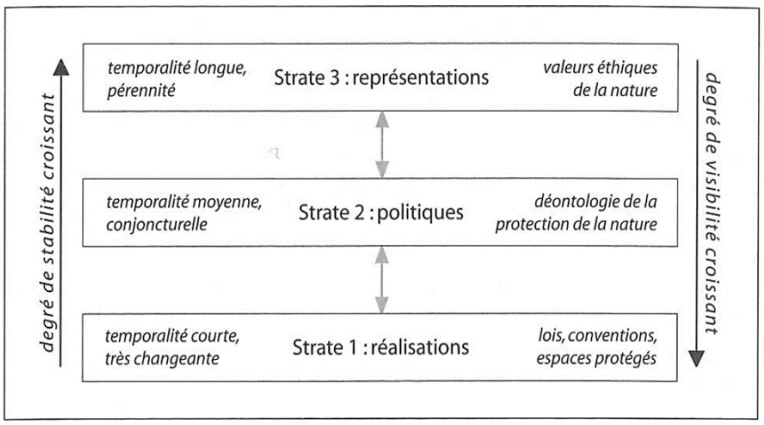


Image 4. L'environnement comme système de représentation politique

Source : S. Depraz, adapté d'après Y. Surel (1998)

Ce système d'interprétation, basé en trois strates connectées en termes de dynamiques spatiales, temporelles et cognitives de l'action, nous a aidée, dans notre troisième étape de recherche, à organiser l'analyse de nos données de terrain. Loin de vouloir encadrer nos données dans ce schéma, nous l'avons pris en compte comme un appui à l'analyse des débats dans chaque Espace naturel protégé.

D'une façon ou d'une autre, notre enquête comprend une mise en regard qui ne peut se limiter au niveau de la première et/ou la deuxième strate, qui correspondent, entre autres, soit aux pratiques ponctuelles de gestion (comme c'est le cas d'une analyse de fonctionnement de procédures participatives du type conseil de gestion), soit aux conventions et accords suscitant des politiques publiques spécifiques (comme c'est le cas du paiement par des services écosystémiques rendus par la protection d'une espèce ou d'un écosystème). Les études de ces formes d'action ont, évidemment, apporté de grandes contributions à la compréhension des dynamiques démocratiques de protection de la nature ; mais, dans notre cas, elles auraient une tendance très forte à une évaluation processuelle des politiques publiques et à une comparaison des mécanismes à court ou moyen terme.

C'est pourquoi l'approche cognitive de la sociologie politique de l'action publique (Muller, 2000 et 2015 ; Hall, 2000 ; Hassenteufel, 2011) et, surtout, l'approche expérimentale de la sociologie des problèmes et de l'expérience publique (Dewey, 2010 [1927] ; Cefaï et Terzi, 2012) représentent, grosso modo, une partie des cheminements de nos analyses lors de la dernière étape de notre recherche. En proposant, toutes les deux, des perspectives d'analyse dynamique tant des institutions, des politiques, des actions – ou, plus précisément, entre les organismes et leurs environnements – que des pratiques selon leurs contextes de sens, ces points de vue théoriques nous aident à comprendre comment les ENPH représentent et dépendent des conjonctures nationales et locales des valeurs éthiques et d'usage de la nature

et, en même temps, comment la stabilité de propositions si ouvertes de gestion du territoire « naturel » ne pourrait être possible que grâce à la construction particulière et expérimentale de chaque aire protégée lors de leur confrontation à des situations problématiques ou indéterminées.

1.3.4. Notes sur l'instrumentalisation de la recherche

Les réflexions autour du choix de notre objet d'étude et de la méthodologie générale de notre procédure d'enquête étant décrites dans les lignes précédentes, nous évoquons pour la suite, de manière ponctuelle, l'instrumentalisation pratique de notre recherche. Il convient souligner, cependant, que les sources, les logiques de pensée et les méthodes plus spécifiques sont précisées, le cas échéant, dans chaque chapitre.

D'une façon générale, notre enquête s'est basée sur cinq grands ensembles de sources, à savoir : les entretiens, les notes d'observation directe, la revue de presse, la littérature grise et les études académiques. La plupart de ces données étant recueillies sur le terrain, nous avons voulu partir, autant que possible, de sources primaires. Notre recherche essayant de retracer, cependant, la « préhistoire » des politiques et des territoires concernés par Espaces naturels protégés habités étudiés pour en tirer leurs habitats de l'expérience (Mead, 2006 [1934]), l'appel à des recherches précédentes sur les thématiques d'intérêt y fut essentiel.

En outre, étant donné que notre enquête s'est consacrée à reconstruire les principaux mécanismes et transactions se plaçant dans l'écologie de deux expériences essentiellement différentes, nous n'avons pas pu nous consacrer à des recherches exhaustives sur les affaires choisies comme pouvant poser problème – à savoir, les routes et leurs liens aux ENPH. En ce sens, lors de nos séjours de terrain et lors de nos analyses bibliographiques et documentaires, nous nous sommes centrée plutôt à l'identification de moments clefs, des principaux acteurs et argumentaires, mais, surtout, des principales interactions issues et donnant lieu à l'expérimentation publique de l'environnement au sein des démarches et des territoires du Parc naturel régional du Marais poitevin et de l'Aire de Protection environnementale de Guaraqueçaba.

Concernant notre travail de terrain, il fut question, dans le cas du PNR, de six séjours et, dans le cas de l'APA, de trois séjours, totalisant environ 150 jours d'enquête sur le terrain. Telle enquête fut partagée auprès des structures de gestion de tels Espaces, ainsi qu'auprès des associations locales, mairies, institutions et archives publics, centres de tourisme et autres aires protégées. De plus, nous avons fréquenté une série de réunions, d'événements et

d'assemblés associés aux activités directes et indirectes des espaces naturels protégés et de leurs parties prenantes. Les entretiens formels et les moments d'observation (Annexe 1 ; Annexe 2), furent complémentés par des entretiens informels, non enregistrés, ainsi que par d'autres moments de convivialité sur le terrain – comme c'est le cas de notre hébergement à la « Maison des Stagiaires » du PNR, à Coulon, ainsi que de notre participation à un travail de terrain organisé par le département de Géographie de l'Université Fédérale du Paraná à l'APA de Guaraqueçaba.

Finalement, il convient de citer que, bien que nous ayons considéré l'importance de l'enquête vis-à-vis des habitants de tels espaces, cette approche ne fut possible que de manière informelle et non exhaustive. Cela est dû au fait que les ENPH analysés portent de grandes surfaces territoriales, ainsi que de fortes différences entre les catégories socioprofessionnelles et socioculturelles présentes sur le territoire. Dans l'impossibilité de pouvoir faire des recueils de données approfondis et couvrant une bonne variété de groupes sociaux, nous nous sommes centrés sur le recueil des expériences des personnages ayant participé directement des ENPH. À partir, ainsi, du retraçage des histoires de vie et des histoires institutionnelles, nous avons pu retracer également l'histoire publique et environnementale de ces territoires par leur mise en parallèle avec les données issues, entre autres, de la littérature grise et de la revue de presse.

Comme décrit auparavant, l'objectif de notre recherche n'est pas une comparaison stricte ou une analyse des transferts des expériences de protection dans le cadre des deux cas d'ENPH analysés. La démarche de l'histoire croisée semble ainsi être une piste pour rendre intelligible la recherche processuelle des interactions – à court, moyen et long terme – qui orientent le développement des différentes expériences de l'environnement :

> « L'approche processuelle permet ainsi de mieux cerner les implications des découpages catégoriels, notamment en interrogeant leurs diverses composantes, plus ou moins stabilisées. Se référer à la catégorisation implique par conséquent de raisonner non pas de manière abstraite et générale, mais en liaison avec l'étude des dispositifs d'action, des schèmes d'interprétation et des procédures de généralisation qui concourent à l'institution d'une catégorie générique. Par-delà l'intérêt qu'elle présente pour l'analyse et la compréhension des rapports entre des personnes ou des entités ne partageant pas les mêmes systèmes de référence, une telle mise en perspective catégorielle permet, grâce à l'introduction d'une dimension diachronique, d'échapper à l'emprise de modèles culturels implicites et réducteurs. » (Werner et Zimmermann, 2003, p.29-30).

Ainsi, constituée entre empirie et réflexivité, notre approche pour retracer les champs d'expérience, les actions et les points d'inflexion de la formation de sens des catégories d'« espaces naturels protégés habités » et de leurs objets environnementaux, nous a menée, dans un premier temps, à la rédaction de deux monographies pouvant décrire les points de

repère de leurs habitats expérientiels – essentiellement environnementaux et publics. En même temps, nous avons cherché à identifier les principaux mécanismes participant au développement des expériences et des expérimentations publiques de l'environnement. En utilisant ainsi les cas étudiés pour raisonner plutôt « comment peuvent varier » que « comment varient » (Becker, 2014) de telles expériences, nous cherchons à identifier les moments où des « transactions » reformulent des dispositifs concourant à la légitimation des ENPH.

*

Comme décrit dans ce chapitre, les Espaces naturels protégés habités semblent représenter une forme d'expérimentation locale de ce qu'on pourrait définir comme le pilotage de la biodiversité à travers différents choix et expériences publics. Des objets d'étude pluriels, les ENPH tendent à se déplacer chaque fois plus entre les démarches scientifiques et techniques vers l'opinion des citoyens « ordinaires » qui en sont les usagers ou les habitants. Nous avons ainsi, comme hypothèse de départ, que cette expérimentation est porteuse – presque « par nature » –, d'une capacité de s'inventer et d'innover selon les contextes de sens auxquels ils donnent lieu et selon les éthiques environnementales auxquelles ils se rapportent. Les ENPH forment, selon nous, une expérience publique très plurielle d'espace protégé. L'analyse de la construction locale de leurs cadres sociaux et politiques nous parait pouvoir fournir d'importantes pistes de compréhension sur la manière dont ils sont à la fois des réponses et des innovations aux démarches de protection de la nature, mais aussi aux formes de penser le politique et les affaires d'intérêt public.

Étant donné, cependant, les singularités de chaque contexte et de chaque affaire analysés, nous préciserons au fur et à mesure de la présentation des données, des analyses et de la construction de l'argumentaire les particularités méthodologiques auxquelles nous nous sommes confrontée. Les deux chapitres suivants proposent donc de retracer la naissance des modèles des Parcs naturels régionaux en France et des Aires de Protection environnementale au Brésil, tout en cherchant à y identifier leurs logiques sous-jacentes, que ce soit du point de vue politique ou du point de vue environnemental.

Première Partie

Des points de repère sur les modèles de Parc naturel régional et d'Aire de Protection environnementale

Dans l'objectif d'identifier comment les espaces naturels protégés habités ont pu devenir autant des formes de gestion du territoire que de nouvelles formes d'expérience publique de l'environnement, nous contextualisons, dans cette première partie, les origines du débat de protection de la nature en France et au Brésil et l'avènement des modèles respectifs de Parc naturel régional et d'Aire de Protection environnementale.

À partir d'une recherche auprès de sources primaires et secondaires, essentiellement composées par des lois, normes, rapports officiaux et études académiques, nous avons voulu identifier comment les espaces naturels protégés habités ont pris place dans l'évolution du débat environnemental, national et international, tout en essayant de préciser leurs origines et leurs adaptations au cours de leurs mises à l'épreuve.

Ainsi, nous divisons les deux chapitres qui suivent de manière à rendre compte de trois principales thématiques. La première thématique est celle de savoir comment les modèles d'ENPH étudiés s'établissent dans le développement institutionnel et démocratique des gouvernements français et brésiliens, qui adoptent, principalement depuis les années 1960 et 1970, des mécanismes spécifiques de gestion de l'environnement. Dans des contextes territoriaux très distincts, les deux pays répondent à certaines exigences internationales, mais selon des influences et des conditions spécifiques dues, entre autres, à des mouvements sociaux et institutionnels naissants. Par la suite, nous identifions comment l'agenda des Parcs naturels régionaux et des Aires de Protection environnementale a changé au long des années. Dans ce cadre, nous essayons de mettre en lumière comment les justifications et les objectifs d'existence se renouvellent et/ou se maintiennent selon leurs épreuves d'action et de compréhension par le pouvoir public et par la société civile. Finalement, nous tentons de dessiner le cadre actuel de fonctionnement des deux modèles, tout en indiquant certains points de repère de leurs tendances actuelles à générer des expériences publiques de l'environnement, de l'échelle locales à l'échelle nationale.

Chapitre 2.

Les Parcs naturels régionaux (PNR) : les aspects fondamentaux du modèle français

Représentant du modèle de gestion du patrimoine naturel, culturel et paysager français, le Parc naturel régional (PNR) propose un mode de gestion locale de paysages anthropisés. Inscrits dans l'évolution normative de la France au long des cinquante dernières années, les PNR sont dotés, du point de vue légal, d'une grande variété de fonctions et, du point de vue social, d'une considérable diversité de représentations.

Compte tenu que les mécanismes de gestion de ces espaces protégés habités ont été l'objet de plusieurs adaptations au fur et à mesure de leur mise en place, les sens donnés tant aux structures PNR qu'à leurs territoires par leurs parties prenantes, ne peuvent être perçus que par une analyse de leurs contextes, ne se limitant pas à des rapports directs de cause à effets. Afin de pouvoir les analyser plus profondément dans la Deuxième Partie de notre thèse, nous rendons compte dans ce chapitre de la formation des PNR en tant que modèle d'aménagement territorial, de protection de la nature ordinaire et d'innovation démocratique.

Dans la première section, nous mettons en contexte les temporalités, les décalages et les concordances de l'apparition des PNR par rapport au développement du débat environnemental français. En suivant une perspective plutôt historique de l'origine des institutions dédiées à la protection de l'environnement en France, l'objectif est de reconstruire le panorama des débats et des contingences dans lequel les Parcs surgissent et trouvent leur place. À cette fin, une série d'études a été consultée – notamment en reprenant la démarche

d'analyse de Florian Charvolin (Charvolin, 2003) – et confrontée à des documents officiels et de presse datant des événements marquants du débat environnemental en France. Des archives portant sur le *background* des discussions autour de la conservation des paysages fragiles de la campagne française ont été également examinés.

Dans un deuxième moment, nous présentons l'évolution des présupposés des PNR, ainsi que la construction et les transformations de leurs champs d'action. Porteurs d'objectifs très vastes, parfois flous, et impliquant des domaines d'action liés à d'autres secteurs administratifs – comme l'Agriculture et l'Équipement –, le but de cette section est de montrer les changements stratégiques et de gestion de cette structure, en caractérisant ses différentes phases et acceptions.

Finalement, en identifiant le cadre actuel des PNR en tant que forme d'action publique, nous évoquons dans quelle mesure leurs instruments et mécanismes peuvent les caractériser en tant que projet hybride d'aménagement territorial. Hybride car ils naissent et se développent selon une conjugaison multiple d'acteurs et d'enjeux socio-environnementaux, figurant à la fois au plan technique, politique et social. En outre, parce que leur démarche s'inscrit dans une perspective très expérimentale et dynamique, les adaptations qui y sont réalisées visent néanmoins à maintenir une « identité Parc ». À cet égard, on fait très souvent appel aux caractéristiques spécifiques – naturelles, culturelles, paysagères – des territoires, ainsi qu'à leurs « vocations ». De fait, par-delà une action strictement environnementale, les PNR se réinventent par la mise en valeur d'autres éléments de la campagne française, comme par exemple le patrimoine et le tourisme.

L'objectif de ce chapitre n'est donc pas de fournir un historique complet et linéaire des PNR, ni de détailler tous les instruments pour et par eux utilisés dans leur implémentation. Ce que nous envisageons ici, c'est de dessiner un cadrage contextuel socio-politique qui permet de comprendre ce que fut l'évolution des PNR depuis leur origine ; il s'agit d'appréhender, par le retracement des contextes et des débats donnant lieu à ce modèle, les enjeux de l'action publique des PNR, enjeux à l'origine et à l'issue des débats qu'ils ont pu entraîner.

2.1. Les origines du modèle des PNR et sa place dans le débat environnemental français

Même si l'importance symbolique et culturelle de la protection de la nature est repérable, en France, dès le XIXe siècle – et même dès le XVIIe sous l'impulsion de Colbert pour la protection des forêts royales –, la protection des paysages faisant déjà l'objet de

politiques au début du XXe, ce n'est qu'à partir des années 1960 que le thème prend une place prépondérante dans les débats publics français. On considère que le domaine de « l'Environnement » surgit, ainsi, une fois que « la nature est saisie par l'État » (Charvolin, 2003, p.83), ce dernier se dotant d'instruments d'action pour sa discussion, protection et gestion.

La mise en évidence des thématiques « environnementales » se développe en France comme dans d'autres pays qui, au cours du XXe siècle, les mettent en débat. Initialement, c'est par le biais de certains traités et conférences internationales[22], puis par le développement d'une conscience citoyenne que la protection de la nature prend place dans des systèmes nationaux de gouvernement. Une série de conjonctures locales et globales mène donc à la création progressive de structures d'aménagement territorial, « l'Environnement » y prenant une place prépondérante lors de la fin du XXe siècle.

2.1.1. La protection de l'environnement en France et l'expérimentation

La loi du 21 avril 1906 fut la première loi française en faveur de la protection des sites et des monuments naturels. D'un point de vue plutôt paysager, elle prévoyait la sauvegarde de secteurs d'intérêt public pour leurs valeurs artistiques et pittoresques[23]. Dépendant du ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts, cette politique privilégiait des sites selon un classement valorisant l'identité française. En maintenant dans certains cas les terres concernées par ces monuments dans un régime de terres privées et, dans d'autres cas, en exerçant l'expropriation, la loi envisageait des amendes à l'occasion de transformations incohérentes du patrimoine. Il faut cependant remarquer le rôle joué par la Société pour la protection des Paysages de France (SPPEF). Créée en 1901 et considérée comme première association française de protection du patrimoine naturel, la SPPEF fait représenter sa cause par le député Charles Beauquier, donnant origine à la norme de 1906 (SPPEF, 2017).

Sous le régime de « classement » des sites et des monuments, cette loi fut ultérieurement réorganisée par la loi du 2 mai 1930 qui orientait, entre autres, les procédures

[22] Par exemple le Congrès international pour la protection des paysages, tenu à Paris en 1909 ; la conférence à Berne en 1913, considérée comme le premier événement international portant sur la protection de la nature ; et les conférences des Nations Unis sur l'usage et la conservation des ressources naturelles réalisées aux Etats-Unis lors de l'année 1949.

[23] Le domaine forestier fut pionnier dans ce domaine. Ainsi, la forêt de Fontainebleau fut définie en tant que « réserve artistique » bien avant, en 1861 ; elle est considérée par certains comme la première réserve naturelle du monde. D'autres forêts sont par la suite protégées, comme celles de « Malmaison (1873), Hospices de Nancy et Epinal (1890), Rambouillet (1892) Gérardmer (1898), Loubatière (1901), Bois Sauvage (1905), Sainte Marguerite (1906), la Grande Chartreuse (1908)… » (Jaffeux, 2010, p.142).

de gestion des patrimoines d'intérêt général à l'intérieur de propriétés privées et distinguait le statut de ces sites en « classés » ou « protégés ». La loi n° 57-740 de 1957 complète postérieurement la norme de 1930, en y insérant la catégorie de classement des réserves naturelles. Il s'agit en l'occurrence d'un infléchissement notable dans la conception de la protection puisque la gestion doit désormais intégrer des objectifs écologiques, en étant basée sur la protection des espèces et de leurs relations plutôt que sur la protection des paysages et de leur caractère contemplatif :

> « Lorsque le classement prévoit la conservation ou l'aménagement d'un site ou d'un monument naturel en réserve naturelle où des sujétions spéciales pourront être imposées en vue de la conservation et de l'évolution des espèces, le classement est prononcé avec l'accord du ministre de l'agriculture, sur proposition du conseil national de la protection de la nature en France et après avis des commissions départementales et supérieures des sites, perspectives et paysages » (Loi n° 57-740/1957, Art. 8 bis).

Les années 1950 sont ainsi à l'origine de l'adoption de différentes catégories d'espaces naturels protégés en France. En complexifiant les lois de 1906 et 1930 de classement de sites et des monuments considérés en tant que patrimoine paysager, cette décennie est marquée par la création des Réserves biologiques – dont la forêt de Fontainebleau fait l'objet en 1953 – et par la création de la catégorie de Réserve naturelle. Le Conseil national de la Protection de la Nature (CNPN) naît également dans cette période, en 1946, par un décret d'État (MEEM, 2017).

Cette inflexion est pointée par Lucien Chabason (2013), à partir d'une distinction entre deux grandes phases de la protection de la nature en France : si, entre le XIXe et la première partie du XXe siècle l'approche était inspirée surtout par la peinture (et les courants du naturalisme, de l'impressionnisme et du symbolisme), à partir de la deuxième moitié du XXe siècle la patrimonialisation de cette protection devient l'outil majeur d'intervention de la puissance publique. Ainsi, bien qu'influencée par les « *national parks* » des États-Unis et par cette approche esthétique, la France crée des parcs dès le début du XXe siècle, le format juridique des Parcs Nationaux n'apparaissant qu'en 1960, par la Loi n° 60-708.

Il est important de souligner ici l'arrière-plan territorial et institutionnel où se développent les politiques des années 1950-1970 envisageant la protection de la nature : c'est à cette époque que s'opèrent les remembrements des terres, prévus dès la fin de la Première Guerre mondiale et qui bouleverseront les paysages ruraux. Une forte modernisation et mécanisation de l'agriculture se met en place, ainsi qu'une série de travaux d'aménagement – dont la construction d'autoroutes et la mise en œuvre de grands drainages – ainsi que l'accélération de l'urbanisation des moyennes et des grandes villes. Du point de vue de

l'organisation sociale et institutionnelle, de grandes fédérations surgissent chez les producteurs agricoles, influençant fortement les politiques dans ce domaine, comme cela a été le cas de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA).

Lors des années 1960, le débat autour de l'environnement prend réellement place dans les sphères du pouvoir public. Au sein du ministère de l'Agriculture, des réarrangements internes s'opèrent dans l'objectif de rendre compte des nouveaux impératifs d'institutionnalisation de la protection de la nature. À partir de la fin de cette décennie, les enjeux et les thématiques liés à l'environnement se complexifient, les sujets les plus émergents étant la pollution, les déchets et les espaces naturels protégés. Un peu avant, l'établissement des programmes d'action régionale en 1955[24] et la parution, en 1956[25], de son cadre d'application – les régions –, proposent également une autre orientation à la gestion de la nature en France. En trouvant une place dans les procédures d'aménagement des territoires régionaux, celle-ci se détache, dans une certaine mesure, du champ de l'administration centrale.

Un des objectifs des normes de 1955 et de 1956 était de réaliser une expansion économique équilibrée des diverses régions françaises, mais le succès ne fut que partiel, étant donné la distribution asymétrique des investissements selon les départements français[26]. La Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR) fut donc créée par le Gouvernement Pompidou en 1963[27], en ayant comme objectif central de réduire les écarts entre les régions. Si l'on s'en tient à son décret d'origine, cette instance interministérielle – dépendant directement du Premier ministre – n'a pas la charge directe des enjeux de protection de la nature, étant vouée essentiellement au développement territorial équilibré de la France.

Même si les procédures de décentralisation française ne se développent plus fortement qu'à partir des années 1980, l'apparition des mouvements régionalistes se fait lors de la décade de 1960. Ces mouvements étaient soutenus non seulement par des élus locaux, par des responsables des pouvoirs exécutifs départementaux et par de grands partis politiques, mais aussi par des militants écologistes. Ces derniers ne représentaient pas, à ce moment, un tangible poids politique, mais leur implication a joué un rôle important dans l'évocation des

[24] Décret n° 55-873, du 30 juin 1955, relatif à l'établissement de programmes d'action régionale.
[25] Arrêté du 28 novembre 1956, définissant le cadre des programmes d'action régionale.
[26] En 1961, « dix départements français, les plus riches, ont bénéficié de plus du tiers de nouvelles installations industrielles et […] les grandes villes ont concentré près des trois quarts des installations nouvelles de leurs départements » (Décret n° 63-112, du 14 février 1963).
[27] Décret n° 63-112, du 14 février 1963, créant une délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale et fixant les attributions du délégué.

questions de décentralisation au sein du débat public (Le Galès, 2006, p. 311). Un des résultats de ces mouvements a été l'émergence, par la suite, des Parcs Naturels Régionaux en 1967.

La DATAR va s'avérer déterminante dans l'installation d'une préoccupation environnementale au sein de l'administration française. À la fin des années 1960, la Délégation consacre à ce sujet deux numéros spéciaux de sa revue « *2000* » : celui de janvier et celui de juillet/août 1970. Antérieurement à ces deux parutions, la question de la nature n'apparaissait que de façon diffuse ou marginale dans d'autres ouvrages officiels, une procédure réflexive sur la formalisation de sa prise en compte « environnementale » étant jusqu'alors rare.

Les discussions dont rend compte ce périodique illustrent le contexte d'émergence du débat sur « l'Environnement » en France, ainsi que le développement de politiques d'espaces naturels protégés. À partir de l'examen des publications de la revue *2000* de la DATAR (1966-1978), nous avons pu identifier la progression d'un tel débat et de ses éléments connexes. Le premier numéro de la revue, paru en 1966, parle de la relation homme et nature à partir d'un article de Georges Tendron, sous-directeur du Muséum National d'Histoire Naturelle, qui cite le plaidoyer de Paul Duvigneaud pour « une nature vivante dans nos paysages humanisés » (DATAR, 1966b, p. 30). Les expériences des personnels de la DATAR et d'autres fonctionnaires de l'administration française y sont également racontées, comme dans le cas de l'article sur « Le tour du monde des futurs directeurs des parcs naturels régionaux », dans le numéro 8 de la revue (DATAR, 1968), où l'expérience desdits fonctionnaires est décrite dans un contexte d'innovations sociales et administratives.

Le périodique exprimait, d'une certaine façon, le caractère très expérimental de la Délégation qui, en discutant des expériences internationales, en faisant un bilan de la situation française ou, encore, en mettant en débat certaines thématiques, s'exerçait à la prospective pour des scénarios et des solutions d'aménagement territorial pour la France. Ce n'est pas un hasard si elle intitule son numéro 14 par : « Pour une société expérimentale » (DATAR, 1969).

Parmi les affaires d'expérimentation portées par la Délégation, nous pouvons citer non seulement le débat sur l'environnement lors de la première et la dernière édition de 1970, mais aussi le débat autour des Parcs régionaux (DATAR, 1967) et de la participation (DATAR, 1968). Il faut remarquer que ces quatre thématiques – PNR, participation, expérimentation et environnement, au centre de notre recherche – sont l'objet de « numéros

spéciaux » de la revue 2000, dédiés ainsi à y débattre de nouvelles expériences et de plans d'action inédits.

Charvolin (2003) remarque avec précision l'émergence de nouveaux sujets et propos au sein des numéros consacrés exclusivement au débat sur « l'environnement ». En l'occurrence, des processus de réflexion ont été engagés au sein de la Délégation afin de définir de nouvelles thématiques et champs d'action environnementale. Dans ce contexte, une attention fut donnée aux terminologies, la récupération de termes anciens, comme le terme « environnement » lui-même permettant de désigner la protection de la nature. En discutant ces sujets, la revue faisait appel à des questions autrefois débattues, mais, surtout, à des questions émergentes au fur et à mesure du débat de l'époque et en réponse à certaines demandes sociales et politiques. Les caractéristiques de la discussion établie au sein de ces deux numéros sont précisées par Charvolin, qui évoque le rôle de la DATAR dans l'apparition du désormais nouveau champ de « l'environnement » :

> « Le premier [numéro 15/1970], très exploratoire, est consacré à 'L'environnement' en général. L'autre [numéro 16/1970] marque déjà une certaine maturation administrative et politique de la thématique environnementale ; il est consacré à 'Un premier programme pour l'environnement' et fonctionne déjà largement sur les significations implicites qui se sont progressivement installées dans le public à la seule mention du terme 'environnement'. La capacité pour la revue de renvoyer implicitement à tout un corpus de littérature antérieur, signale d'ailleurs la place centrale qu'elle a acquise et qu'elle revendique, en prétendant faire référence dans ce nouveau domaine. » (Charvolin, 2003, p.22)

En ce qui concerne la définition d'espaces naturels protégés dans ce contexte de formation d'un programme français pour l'environnement, un entretien est publié lors de l'édition de janvier 1970. Dans le compendium pluraliste adopté par ce numéro, l'interview intitulée « La politique française des espaces naturels » débat de la place de la protection des environnements « normaux » de la vie quotidienne. Discutant les perceptions et les actions citoyennes par rapport à la nature, développées surtout à partir des années 1960 avec la médiatisation des questions environnementales, les interlocuteurs[28] y débattent sur les besoins de la population par rapport à des aires de plaisance – et les difficultés pour ces personnes de réaliser ces activités une fois qu'elles sont « enclavées » au sein des villes. Les problématiques de l'urbanisation et la nécessité d'une protection stricte d'espèces animales et végétales y prennent une place fondamentale. Pour ces raisons, les personnes interviewées

[28] L'entretien, mené par Paul-Henry Plantain, a réuni Yves Bétolaud, ingénieur chef du Génie rural, des Eaux et des Forêts, chef de la sous-direction de l'Espace Naturel au Ministère de l'Agriculture ; Bernard Saillet, ingénieur du Génie rural, des Eaux et des Forêts, responsable des Parcs Régionaux à la DATAR ; Jean-François Théry, auditeur au Conseil d'État, conseiller technique au secrétariat permanent pour l'étude des problèmes de l'eau ; et Serge Antoine, chargé de mission à la DATAR et chargé de préparer le Comité Interministériel sur l'Environnement, lors de l'année 1970.

mettent plutôt en débat la création d'aires protégées périphériques aux zones urbaines et moins coercitives que les Parcs nationaux.

Dans la France de la deuxième moitié du XXe siècle, la question environnementale, émergente, est donc mise en débat dans un contexte de croissance urbaine accélérée et génératrice de surpopulation d'un côté, ainsi que d'un milieu rural très inégalement occupé certes mais difficilement convertible en terres de domaine public. La réponse à ces questions n'est pas cherchée seulement dans les expériences émergentes des parcs nationaux et régionaux français, mais aussi dans le suivi des expériences des parcs américains, qui comptaient, en 1966, plus de 120 millions de visiteurs chaque année. Yves Bétolaud renforce ainsi le caractère expérimental de leurs propositions en matière d'espaces naturels :

> « Ne serait-ce pas une chance merveilleuse que d'utiliser les zones périphériques, promues en quelque sorte au rang de laboratoires, pour y ciseler des formules d'accueil spécialement adaptées à cette forme nouvelle de tourisme ? […] Il est impossible de dire ici tout le parti qu'on pourra tirer des parcs, tant au plan scientifique, qu'au plan éducatif qu'en matière économique. Les parcs constituent une formule moderne d'aménagement du territoire dont on ne mesurera toutes les dimensions que dans les décennies à venir. » (Plantain *et al*, 1970, p.25)

Les débats réalisés au sein des deux numéros spéciaux de la revue *2000* consacrés à l'Environnement ont concouru à une formalisation du caractère expérimental de la politique de la nature en France. Les efforts de l'équipe de Serge Antoine dans l'élaboration des « 100 mesures pour l'environnement » consistaient non seulement à définir un champ à la fois concis et pluriel d'action, mais aussi à pouvoir rendre opérationnelle la mise en œuvre de ces mesures. Les dispositions de ce programme ont permis une diffusion des présupposés environnementaux dans une série de pratiques (sociales et gouvernementales) déjà existantes ou en planification – ce que certains auteurs définissent comme un processus d'« environnementalisation », ou, encore, d'« internalisation » et de « totalisation » de l'environnement en France (Charvolin, 2007 ; Latour *et al*, 1991).

La pluralité des « 100 mesures pour l'environnement » concerne de ce fait plusieurs secteurs de l'administration publique : l'agriculture, l'urbanisation, l'industrialisation et le milieu forestier, entre autres. Ainsi, étant donné la conjugaison des actions au sein d'un champ notionnel commun – « l'environnement » –, sa mise en œuvre dépassait les cadres de chaque ministère ou de chaque secrétariat. Un travail de coordination des actions a donc été envisagé et un dialogue plus fort entre les secteurs administratifs a été exigé. Même si la DATAR réalisait un travail interministériel depuis 1963, la maturation et la complexification des activités dites environnementales mènent à la création en 1971 du ministère destiné à la Protection de la nature et de l'environnement.

2.1.2. Les Parcs naturels régionaux, la pluralité environnementale et institutionnelle

Les PNR peuvent être considérés comme un des premiers essais de conjugaison de cette pluralité environnementale. En prétendant depuis 1967 d'avoir à la fois un rôle intermédiaire entre les zones de protection strictes, de contrôle de l'usage de produits chimiques par l'agriculture, de promotion du tourisme et de planification de procédures d'urbanisation, de destination de déchets et d'usage de ressources naturelles, les PNR conjuguaient les domaines dits de protection et de sensibilisation environnementale. Leur naissance légale se fait dans le contexte de mobilisations sociales et de décentralisation du pouvoir public français, et à la suite de la visite du ministre de l'Agriculture, Edgard Pisani, aux « *Naturparks* » allemands en 1963.

L'expérience allemande proposait des espaces de faible densité de population et d'une beauté naturelle remarquable, à des fins de détente et de promenade. L'objectif de ces parcs étant une gestion différenciée pour le classement de certains paysages et pour l'aménagement d'infrastructures de tourisme, la production agricole et industrielle au sein de ces territoires n'étant pas remise en question – sauf dans des cas considérés comme effectivement nuisibles pour les paysages. Profondément débattu lors du colloque de Lurs-en-Provence en 1966, le dossier des PNR est instruit à l'origine au sein du ministère de l'Agriculture puis transféré à la DATAR en charge plus précisément de l'aménagement du territoire (Baron et Lagarje, 2015).

La naissance des Parcs naturels régionaux en 1967 précède de fait la création du ministère de Protection de la nature et de l'environnement, préfigurant en quelque sorte la mise à l'agenda des questions environnementales dans la gestion publique (Annexe 3). Se trouvant, ainsi, dans une relation presque directe avec la résolution de certains problèmes par une environnementalisation des pratiques, les PNR évoquaient l'hybridation des activités administratives initialement controversées, en redéfinissant des présupposés politiques et territoriaux[29].

Créé par Georges Pompidou en 1971, le Ministère était chargé non seulement d'un rôle de coordination, mais aussi d'impulsion et de mission. En outre, le ministre délégué, Robert Poujade, affirmait que « la vocation du ministère devait être universelle, s'appliquer à toutes les administrations », même si l'environnement était encore « une dimension nouvelle de la politique » (Poujade, 1975, p.31 ; p.43). Selon Poujade, il fallait avoir des points d'appui

[29] Ce moment de création du Ministère est fondamental pour comprendre un des propos de notre recherche, étant donné qu'il marque un tournant paradigmatique de la gestion publique.

dans les autres ministères, même si dans certains cas des attributions de ces derniers devraient être appropriées par celui de l'environnement.

Nouveau ministère signifie ainsi une nouvelle distribution des attributions, la polémique portant surtout sur la tutelle de l'Office national des Forêts (responsable pour la gestion des équipements récréatifs au sein des forêts) et celle de la direction des sites (alors à la charge des Affaires culturelles). Dans le premier cas, l'ONF est resté sous la tutelle du ministère de l'Agriculture, même si une partie de ses fonctionnaires et fonctions a été transférée au nouveau ministère. Dans le second, une séparation entre les types de sites a été définie, et le ministère de Protection de l'environnement a endossé la responsabilité des sites dits « naturels ».

Outre les débats ministériels et les négociations d'attributions, le nouveau ministère a dû rendre compte de la pluralité des conceptions environnementales. Pour les espaces naturels, par exemple, il a fallu précisément définir les différences entre parcs nationaux et parcs régionaux. Le défi ne se limitait pas seulement aux oppositions entre « intégristes » et « innovateurs », mais il consistait également à faire le lien entre l'administration centrale de l'environnement et les administrations locales et régionales, dans un contexte de débat sur la décentralisation et de création des assemblées régionales :

> « Le parc régional doit se faire par lui-même, et il doit être soutenu économiquement par la région. Cela a été constamment ma doctrine, et d'ailleurs celle du gouvernement. Pour qu'un parc naisse, il faut l'accord des communes, il faut le support financier de la région. C'est la raison pour laquelle je n'ai nullement cherché à imposer des créations des parcs régionaux qui semblaient ne pas faire l'accord d'un nombre suffisant de collectivités locales. […] Mais c'est aux gens du pays à décider ou à se décider. Et maintenant qu'on a créé des assemblées régionales, c'est à elles que revient le soin de s'occuper des parcs régionaux. » (Poujade, 1975, p.142-143)

En approuvant ainsi la loi n° 76-629, relative à la protection de la nature en 1976, le nouveau ministère s'appuie sur la défense de l'intérêt général, en définissant surtout des prérogatives pour la conservation des espaces naturels et pour l'étude d'impact sur des secteurs dits de valeur naturelle. Le débat environnemental, dont la maturation administrative était envisagée par le ministère de la Protection de la nature et de l'environnement, s'y présentait donc dans un cadre novateur. Les Parcs naturels régionaux y représentaient des procédures d'expérimentation de double voie : d'une part, ils mettaient en œuvre des principes environnementaux et, d'une autre part, ils devaient le faire de manière décentralisée et ancrée localement, ce qui a consacré une diversité d'approches au fur et à mesure de son application en France. Le Ministère lui-même en est le meilleur exemple, ayant changé d'intitulé et de priorités d'action plusieurs fois depuis sa création en 1971. La section suivante

offre ainsi un panorama des affaires et réalités auxquelles les PNR ont fait face durant leur histoire, en proposant une brève analyse de leurs justifications au sein de leurs territoires et de leur capacité à expérimenter.

2.2. L'évolution de l'agenda des PNR

Les Parcs naturels régionaux, dont le modèle a été mis en étude depuis le début des années 1960, naissent – comme nous avons vu précédemment – un peu en amont de l'explosion du discours environnemental au sein de la scène publique. Initialement, les objectifs de création des PNR se présentaient en trois volets : celui de créer des aires naturelles de détente adjacentes ou proches des grandes métropoles ; celui d'animer les secteurs ruraux, qui se confrontaient à cette époque à des enjeux d'exode des producteurs en direction des villes, ainsi qu'à des enjeux de modernisation agricole ; enfin, troisièmement, celui de protection de la nature et des sites dans des secteurs plus vastes que les zones consacrées aux Parcs nationaux (Guichard, 1966).

2.2.1. Les débats à l'origine des Parcs naturels régionaux

Dans l'objectif de rechercher des formules plus souples où la présence d'activités productives – agricoles surtout – pourrait cohabiter avec des sites naturels entretenus et marqués par la présence humaine, le modèle des PNR fut formulé initialement par des hauts fonctionnaires. Un groupe de travail interministériel, dirigé par des fonctionnaires de la DATAR – Serge Antoine et Henri Beauge – initie les études sur les PNR, sous la houlette de Jean Blanc qui organise également le colloque de Lurs, réalisé en septembre 1966 et portant exclusivement sur le sujet.

Les trois principaux objectifs des PNR, cités par Guichard lors de l'ouverture de ces journées d'étude de Lurs, orientent le développement des débats du colloque, qui réunit des professionnels des différents domaines d'action, à savoir : ceux de l'académie, de la politique et des mouvements sociaux. Ce colloque, organisé en cinq journées et en réunissant des hommes politiques, des scientifiques et des techniciens de différents domaines, voulait rendre compte de la multiplicité d'attentes et d'acceptions de ce que pourraient être les « Parcs naturels régionaux ». En plus que d'encadrer ce qu'un PNR serait ou ne serait pas, les efforts ont été de définir un ensemble viable où les différences régionales pourraient avoir leur place.

Les présentations au sein du Colloque ont donc mis en débat cette pluralité d'acceptions externes et internes au groupe de Serge Antoine. À l'époque, un inventaire[30] a été proposé par une équipe de ce groupe qui, à partir des missions de terrain, a « délimité quelques vastes sites ruraux dont le choix s'impose par leur exceptionnelle qualité et que l'on admet communément parmi les hauts lieux de la nature habitée » (Beauge, 1966, p.8). Les signes et les caractéristiques résiduels ou encore vivants de l'occupation humaine consistaient donc en des critères de valorisation des paysages. L'équipe multidisciplinaire déléguée (composée d'un géographe, un sociologue, un ingénieur du génie rural et des eaux et forêts, un urbaniste et un inspecteur de monuments historiques) a donc tenté de trouver des secteurs de la France répondant aux présupposés initialement valorisés par la démarche. En somme, ces secteurs étaient distribués en deux groupes : ceux localisés essentiellement aux alentours de villes de moyenne ou de grande portée et ceux plus éloignés mais présentant les attributs exceptionnels du milieu rural.

Le débat a donc porté sur les conceptions plus générales de ce que devait être cette nouvelle structure mais dont il fallait définir leur mise en œuvre concrète. L'occasion n'a pas été cependant exempte d'inquiétudes et de controverses. Le ministre de l'Agriculture de l'époque, Edgar Faure, a exposé, lors de la clôture du colloque, son appui au projet des PNR, mais non sans faire connaitre ses appréhensions et celles des agriculteurs en ce qui concerne les risques pour l'économie agricole, et cela par la création des contraintes afférentes à leurs activités ou par d'éventuelles procédures d'expropriation. Les PNR étant considérés par lui comme un sujet « délicat », il n'était pas possible de les envisager sans la réelle prise en compte des conditions de rentabilité et de sécurité vis-à-vis des agriculteurs, qui vivaient à cette époque une période de pleine mutation socio productive (Faure, 1966, p.197).

Il est intéressant de remarquer pourtant l'évolution du symbole des Parcs naturels régionaux. Si, initialement, le logo est un carré vert, fermé, blanc et « vide » à l'intérieur, à la fin des journées d'études de 1966 c'est un astérisque, une forme d'étoile (Image 5). Les raisons du choix sont explicitées lors de la conclusion du Colloque :

> « […] nos journées ont fait voler en éclat le symbole du carré fermé. Non, les parcs ne seront pas indifférents au monde rural ou urbain qui les entoure. Non, il ne serait pas admissible (merci messieurs Lefebvre et Trystram) d'être indifférents aux centres des villes et de jouir poétiquement et dans le détail de ces exceptions d'un pays. Non, les parcs (merci messieurs Flandin et Rivière) ne seront pas des réserves à paysans attardés. Non, les parcs (merci monsieur Claudius-Petit) ne seront pas l'alibi, la bonne conscience d'un pays qui, cédant en plus au narcissisme juridique,

[30] Les zones potentielles envisagées représentaient les secteurs : du Vercors ; de la Haute Provence ; de l'Ardèche ; de l'Auvergne ; du Haut Languedoc ; de la région du Caroux et de l'Espinouse ; du Haut Doubs ; du Morvan ; de la Bretagne ; de la vallée de la Seudre ; des Ardennes ; du Contentin et de la Camargue (Beauge, 1966, p. 8).

> négligerait le reste. Non, les parcs n'ont pas la prétention d'être la solution à tous nos maux. Mais les parcs auront l'exigence de l'exemple, la valeur d'un ferment, seront le prototype ou le point d'appui d'un nouvel humanisme. Ou ils ne seront pas. » (DATAR, 1966a, p.199)

L'extrait démontre, d'une certaine façon, la procédure de construction collective de PNR idéaux. On peut alors remarquer la pluralité que le symbole de l'étoile représente, une fois que, à partir d'un centre, des « bras » partent dans toutes les directions. Les atouts et les défis des PNR se développent par la suite au fur et à mesure de leur mise en œuvre, tout en suivant ce cadre très vaste de ce qu'ils sont, ainsi que quelques définitions plus précises de ce qu'ils ne devraient pas être ou représenter – comme par exemple l'affirmation ci-dessus que les PNR ne seraient pas « des réserves à des paysans attardés ».

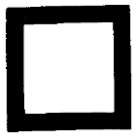
		
(i) à l'occasion de l'ouverture du Colloque de Lurs, le 25 septembre 1966	(ii) à l'occasion de la clôture du Colloque de Lurs le 30 septembre 1966 et lors de la parution de ses discussions, en 1977	(iii) l'identité actuelle des Parcs naturels régionaux de France

Image 5. Trois des logos adoptés par les Parcs naturels régionaux de France au cours des années

Source : DATAR (1966a) pour les images (i) et (ii) ; FPNRF (2017) pour l'image (iii)

Quelques mois après le colloque, le décret n° 67-158 du 1er mars 1967 institue les Parcs naturels régionaux. Ils sont ainsi définis : « Le territoire de tout ou partie d'une ou de plusieurs communes peut être classé en 'parc naturel régional' lorsqu'il présente un intérêt particulier, par la qualité de son patrimoine naturel et culturel, pour la détente, le repos des hommes et le tourisme, et qu'il importe de le protéger et de l'organiser » (Décret n° 67-158/1967).

Même si c'est aux communes, aux groupements de communes ou aux départements de prendre l'initiative pour le classement d'un territoire, c'est à la commission interministérielle de définir les principes de la politique des PNR, de suivre son application sur les territoires locaux et de coordonner l'action des diverses administrations concernées par la politique les concernant. Une fois la demande des collectivités locales acceptée par le gouvernement, le préfet de la région est chargé d'orienter la mise en place de la charte du PNR. Est donc évident, dans le décret d'origine des PNR, le rôle central joué par le gouvernement dans l'approbation – ou pas – des projets soumis. Rappelons cependant le fait qu'à cette époque le

ministère de Protection de la nature et de l'Environnement n'existait toujours pas. L'exécution du décret était ainsi rattachée à l'activité du premier ministre, du ministre des affaires culturelles, du ministre de l'intérieur, du ministre de l'économie et des finances, du ministre de l'équipement, du ministre de l'agriculture, du ministre de la jeunesse et des sports et du secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement.

La complexité de la genèse puis de la gestion d'un PNR a suscité une série de critiques, mais aussi de l'enthousiasme. D'un côté, les naturalistes et les militants associatifs regrettaient l'amplitude de la portée de la définition de PNR, leur faible valeur écologique, ainsi que les possibles risques pour les paysans habitant sur place. De l'autre côté, certains chercheurs et hommes politiques voyaient là une opportunité de faire revivre les milieux ruraux, riches en matière de culture, d'architecture et de paysages.

2.2.2. Les phases de l'expérience pratique des PNR

L'année 1967 est donc marquée par une recherche plus profonde et pratique des moyens d'action des PNR. La parution du décret instituant les Parcs, le départ d'une caravane de directeurs à l'étranger pour la reconnaissance d'espaces protégés semblables, la parution par la DATAR, en septembre de 1967, d'un numéro spécial de la revue *2000* destinée aux « Parcs régionaux », sont des marqueurs qui font de cette année le début de l'expérience pratique des PNR.

La recherche pour un cadre unique capable de représenter l'identité des « PNR » est jusqu'à aujourd'hui ancrée dans la démarche expérimentale et locale des Parcs. Unis autour d'une Fédération[31], les présidents, directeurs et chargés de mission des PNR partagent leurs expériences et participent à la réorientation des politiques liées à ces espaces, de façon qu'est identifiable une chronologie à partir des procédures d'adaptation et de changement selon différentes contingences. Baron et Lajarge (2015) proposent ainsi une périodisation des étapes vécues par les Parcs naturels régionaux, selon des vagues de création de nouvelles unités et selon certains points de repère institutionnels. Étant donné la qualité des variables sur lesquelles ils se sont basés, nous reproduisons ci-dessous leur proposition temporelle et typologique des phases des PNR :

[31] La Fédération des Parcs Naturels Régionaux de France (FPNRF), créée en 1971 par, entre autres, le groupe de directeurs des PNR ayant fait le voyage en 1967.

Tableau 3. Différentes phases d'implémentation des PNR selon leurs caractéristiques (surface, habitants, communes)

Période Typologie	Nb de PNR	Nb de PNR trans-départ. / trans-région	Superficie moyenne/ PNR (ha)	Nb moyen d'habitants/ PNR	Nb moyen de communes/ PNR
I (1967-1970) des PNR « datariens »	7	3 / 0	148.786	36.214	43
II (1972-1979) des PNR « régionalistes »	13	10 / 4	176.808	68.438	92
III (1985-1991) une période « développementaliste »	7	5 / 2	170.143	99.500	113
IV (1995-2000) une période de « diversification »	11	9 / 3	167.531	77.368	98
V (2001-2015) des PNR plus « naturalistes »	11*	3 / 2	158.536	50.453	73
Total	51	31 / 11	171.690	67.973	85

Source : adapté de Baron et Lajarge (2015, p. 95).
* sans compter le PNR de Guyane, concerné par une surface de 224.700 ha, un total de 8.106 habitants et un nombre de 6 communes.

La première phase, décrite par les auteurs comme la période des Parcs « datariens », est ainsi dénommée en raison du fort et déterminant caractère d'aménagement territorial des unités créées pendant les trois ans auxquels ils font référence. Privilégiant les enjeux naturalistes, les PNR de cette époque ne représentaient pas une très grande complexité territoriale par rapport à ceux des autres phases. Ils ont de fait une plus faible densité d'occupation et regroupent un petit nombre de communes et de régions. Dans cette étape initiale des PNR, l'influence de la DATAR et du gouvernement est grande et ressentie comme telle[32]. Cette forte influence confère aux PNR une forte dimension politique et génère le doute dans la population locale, surtout en ce qui concerne l'existence des Parcs et leurs objectifs, ce qui limita beaucoup l'implication populaire dans ces démarches.

Le numéro spécial « Parcs régionaux » de la revue de la DATAR notait cependant l'importance fondamentale de l'attachement de la population des PNR à leur bonne gestion et à leur légitimité : « […] la vraie garantie de l'existence et de la permanence des Parcs naturels régionaux réside dans la volonté des habitants et des usagers. […] [ils] devront donc être étroitement associés à la gestion du parc. Celui-ci doit devenir leur œuvre, en quelque sorte leur enfant. » (DATAR, 1967, p.50). L'intégration des habitants ne se fera que plus tard, et, d'une certaine façon, de manière indirecte lors de la deuxième phase proposée par Baron et Lajarge, dite « régionaliste ». L'association du cadre local est permise ainsi par le biais de la représentation, les maires, les élus départementaux et régionaux, tout nouveaux, en étant les acteurs principaux.

[32] Ce que Samuel Depraz (2008) nomme un paradigme environnemental plutôt « dirigiste ».

Il est intéressant de noter que, lors de la première période (1967-1970), aucun PNR ne couvre un territoire interrégional. L'emprise sur plusieurs régions émerge plutôt après, entre 1972 et 1979, quand des PNR concernant plus d'une région sont envisagés, et cela afin de mettre en valeur des secteurs ayant des caractéristiques paysagères dépassant les limites administratives et appelant, ainsi, une planification territoriale unifiée. Dans le nouveau contexte de décentralisation de l'administration française, c'est une aubaine pour ce nouvel échelon de gestion territoriale – la région – d'exister, au travers de la mise en place de PNR à caractère interrégional, comme pôle de gestion effectif.

L'affirmation d'une légitimité gestionnaire « régionale » a emprunté trois voies. Cela supposait d'intégrer la protection d'espaces naturels dans les procédures d'aménagement régional. Plutôt que de coordonner la mise en place de la politique de protection des PNR, les régions en ont tiré justification de leur existence dans l'administration publique. Il fallait également faire en sorte que la valorisation du patrimoine naturel régional soit compatible avec le développement économique. La troisième voie pour mettre en valeur l'échelon régional a consisté à définir des PNR sur des zones très élargies sans pour autant rechercher ni une effective cohésion entre les communes, départements et régions ni une cohérence paysagère. C'est typiquement le cas du PNR du Marais poitevin, étudié dans cette thèse, qui a été créé à la fin de cette phase, en 1979, et qui regroupait trois départements, deux régions et couvrait une zone humide et un petit massif forestier.

Le contexte de cette période est décrit par le « datarien » Jérôme Monod (1974), qui explique en quoi les aménagements territoriaux à partir des années 1960 devaient aboutir à la mise en place de politiques régionales. Selon lui, la décentralisation politique était une condition fondamentale de la décentralisation économique, et, même si une grande partie des Français considérait la valorisation régionale cruciale pour le développement du pays, peu étaient partisans d'une plus grande autonomie de ces unités administratives[33].

La difficile adhésion des habitants à l'entité PNR se double d'un grand scepticisme de la part d'autres parties prenantes – essentiellement des élus de divers échelons politiques et du mouvement associatif –, face à l'indéfinition des chartes (considérées souvent floues) et à un manque de coordination des différents plans et programmes d'action mis en œuvre simultanément dans la campagne française. La légitimité gestionnaire des PNR est ainsi mise en question.

[33] Fait attesté, d'ailleurs, lors du référendum proposé en 1969, quand les Français ont répondu négativement concernant la régionalisation – ce qui a d'ailleurs conduit à la démission du Président Charles de Gaulle.

Un nouveau cycle commence avec la reprise de la création de nouveaux Parcs quelques ans plus tard, en 1985, quand l'objectif central était d'impulser le développement régional dans une époque de crise. Les Parcs dits « développementalistes » sont des parcs très peuplés, créés en envisageant des bassins d'emploi et établis sans lien fort avec des délimitations géographiques naturelles. Les enjeux environnementaux y sont plutôt associés à un tourisme de nature, tendance chaque fois plus forte à cette époque et justification majeure de création de ces espaces entre les années 1985 et 1991 (Baron et Lajarge, 2015). Même si les paysans et les exploitants agricoles redoutaient des dynamiques créées dans ce cadre, en particulier sur le plan environnemental, les possibilités de dynamiser la campagne et les emplois dans une période de crise rendaient néanmoins les PNR plus acceptables socialement.

La quatrième phase définie par les auteurs (1995-2000) est marquée par une grande « diversification » des acceptions des Parcs naturels régionaux. Aux vingt-sept PNR déjà existants, s'en ajoutent onze, créés à partir de deux démarches principales : d'un côté, propulsés par la loi Paysage de 1993, sont créés « des Parcs se concevant comme plus patrimoniaux et protecteurs ; et de l'autre, les Parcs se concevant comme plus développeurs et prêts à l'innovation » (Baron et Lajarge, 2015, p. 103). Les justifications dépendaient ainsi non seulement des cadres environnementaux et urbains où ces nouvelles unités s'installaient – comme par exemple des PNR voisins des grandes villes (Grenoble, Tours, Lille), avec des dynamiques bien particulières –, mais relevaient également – et fortement – de la prise en compte des nouveaux plans et politiques d'aménagement qui s'établirent dans ces secteurs et qui n'étaient pas rattachés originellement à la perspective de l'installation de Parcs naturels régionaux. Le format des PNR s'y présentait comme une innovation dans ce cadre plus global de planification.

Le début du XXIe siècle est ainsi marqué par une nouvelle étape pour les PNR, considérée par les auteurs de cette périodisation comme celle de la consolidation et de la revendication de résultats. Entre les critères de base exigés des syndicats mixtes[34] des Parcs, celui de rendre compte des enjeux environnementaux de chaque PNR est suivi de près par l'Administration centrale et surtout par le Conseil National de la Protection de la Nature (CNPN). Ainsi, l'approche patrimoniale et « naturaliste » définit la création des nouveaux

[34] « Les syndicats mixtes furent créés en 1955 dans le souci de répondre aux besoins exprimés par les collectivités, afin de gérer un certain nombre de services d'intérêt commun. […] [Actuellement], les syndicats mixtes régissant les Parcs naturels régionaux sont donc des établissements publics régis par les articles L.5721-1 à L.5721-9 du Code général des collectivités territoriales (CGCT). » (FPNRF, 2014, p.8) ; « A la différence des collectivités et des EPCI à fiscalité propre, le syndicat mixte d'un Parc naturel régional tire ses compétences du Code de l'environnement qui en fait l'outil exclusif de 'mise en œuvre de la Charte' ». (FPNRF, 2014, p.10). Plus d'informations sur les syndicats mixtes sont donnés dans la section 2.3.

Parcs au cours de cette dernière période. Ces Parcs ne représentent pas cependant une uniformité en ce qui concerne leur configuration territoriale : une grande variété en termes de surface recouverte (en ayant des unités de petite et de grande taille), ainsi qu'une disparité démographique – même si la majorité des PNR de la phase IV a plutôt une faible densité démographique.

Cette phase de consolidation et de récupération des enjeux environnementaux comme enjeux phares des PNR répond, ainsi, à un mouvement de recherche de nouveaux espaces à labelliser, ainsi qu'à une demande plus grande de la population française pour un tourisme de nature, liée étroitement à une assimilation progressive du discours environnemental. Du point de vue institutionnel, la reconnaissance environnementale des Parcs naturels régionaux est modifiée dès les années 1970 : les procédures d'évaluation des demandes de création de PNR, ainsi que les évaluations des PNR existants, passent de la commission interministérielle pilotée par la DATAR à la tutelle du ministère de l'Environnement. Le décret n° 75-983 du 24 octobre 1975 maintenait cependant l'existence de la Commission, en la plaçant néanmoins sous la présidence du ministre de l'Environnement. Un autre processus de renforcement du caractère « naturel » des PNR découle de la réglementation de 1994, qui met en avant les avis du CNPN et de la Fédération des Parcs naturels régionaux de France (FPNRF)[35] lors des autorisations et des appréciations des PNR existants ou en cours d'homologation.

Bien que fondamentale pour la compréhension du parcours adaptatif et, dans une certaine mesure, opportuniste, de la politique des Parcs naturels régionaux, la périodisation des phases décrite auparavant n'explique pourtant pas la complexification institutionnelle progressive des PNR. L'analyse de la genèse historico-politique ne représentant qu'une partie contextuelle de notre travail, nous présentons dans la section suivante les mécanismes de base de fonctionnement des PNR, ainsi que les politiques publiques qui leur sont très souvent associées et/ou opposées, et cela afin de rendre possible une analyse ultérieure des champs de l'expérimentation et d'action publique de cette structure.

[35] « Association loi 1901, la Fédération des Parcs naturels régionaux de France est le porte-parole et l'animatrice du réseau des PNR. Née en 1971, elle répond depuis aux besoins des Parcs – élus et techniciens – d'échanger, de confronter les problèmes rencontrés, de se forger une doctrine et des méthodes communes, de faire connaître ses acquis et de dessiner ensemble l'avenir. Elle regroupe tous les Parcs naturels régionaux, les Régions, et les partenaires nationaux des Parcs. » (FPNRF, 2017).

2.3. Les PNR aujourd'hui : les instruments, perspectives et politiques publiques connexes

La difficulté d'analyser les Parcs naturels régionaux comme l'expression d'une politique uniforme est due au fait de leur pluralité territoriale, naturelle et sociale. Étant donné que les PNR sont créés afin de répondre à des enjeux locaux et régionaux et qu'ils n'ont pas un pouvoir réglementaire tel que les Réserves naturelles, leur reconnaître une identité unique serait problématique[36]. De ce fait, nous présentons ici le mécanisme type de fonctionnement utilisé par les PNR, ainsi que le cadre plus général de leur présence actuelle sur le territoire français. Nous présentons aussi, de manière succincte, certaines des lois et des politiques qui leur sont associées, considérant que la compréhension de ces espaces d'aménagement dépend de leur relation à des politiques publiques et à des événements sociaux marquants, en rapport direct ou indirect avec eux, et cela dans une perspective historique.

2.3.1. Le fonctionnement-base des Parcs naturels régionaux

Les modes de fonctionnement des Parcs naturels régionaux ont beaucoup évolué. En effet, les instruments et rôles des PNR se sont diversifiés et complexifiés au fur et à mesure de leur mise en place, ainsi que des changements territoriaux et législatifs de la France. Le fait de comprendre les Parcs comme des territoires d'expérience (Baron et Lajarge, 2015), permet une double analyse : d'une part, la recherche d'une possible unité des PNR peut être rattachée aux changements et adaptations normatifs qui les ont affectés ; d'autre part, la recherche d'une reconnaissance locale et régionale exige de leurs gestionnaires une activité constante d'ajustement à l'égard des attentes et des problèmes locaux.

Renvoyant à une grande diversité territoriale, les Parcs naturels régionaux sont, après 50 ans d'existence du modèle, au nombre de 51 unités labellisées (Tableau 4). Disposés de manière relativement homogène en France, ces Parcs s'appuient pour leur fonctionnement sur quatre éléments : les territoires classés par le label « PNR », les chartes, les syndicats mixtes et les équipes techniques. Rassemblés selon le slogan de la FPNRF « Une autre vie s'invente ici ! », les Parcs se basent actuellement sur les idées d'innovation et de renouvellement de leurs territoires (FPNRF, 2015).

[36] Même si la Fédération des Parcs Naturels de France cherche à uniformiser les objectifs et à forger une « identité PNR », leur diversité d'objectifs et de contextes ne favorise pas une compréhension univoque de la part des habitants et des gestionnaires de ce que sont les « Parcs » et de ce qu'ils représentent effectivement.

Tableau 4. Parcs naturels régionaux français – données principales

Création	PNR	Surface (ha)	Nb approximatif d'habitants	Nb de communes /départ./ régions	Départ. / Région*
1968	Saint-Amand-Raismes**	10.300	(n.d.)	15 / 1 / -	(n.d.)
1969	Armorique	125.000	65.000	44 / 1 / 1	Finistère / Bretagne
1970	Camargue	101.000 (t) 34.000 (m)	11.000	3 / 1 / 1	Bouches-du-Rhône / Provence-Alpes-Côte d'Azur
1970	Brière	54.800	80.000	20 / 1 / 1	Loire-Atlantique / Pays de la Loire
1970	Forêt d'Orient	82.000	22.839	56 / 1 / 1	Aube / Grand Est
1970	Landes de Gascogne	336.100	78.100	51 / 2 / 1	Gironde, Landes / Nouvelle Aquitaine
1970	Morvan	285.000	71.000	117 / 4 / 1	Côte-d'Or, Nièvre, Saône-et-Loire, Yonne / Bourgogne-Franche-Comté
1970	Vercors	206.000	53.000	85 / 2 / 1	Drôme, Isère / Auvergne-Rhône-Alpes
1972	Corse	350.500	26.700	145 / 2 / 1	Corse-du-Sud, Haute-Corse / Corse
1973	Haut-Languedoc	284.280	67.219	107 / 2 / 1	Tarn, Hérault / Occitanie
1974	Boucles de la Seine normande	89.700	103.067	77 / 2 / 1	Eure, Seine-Maritime / Normandie
1974	Lorraine	210.000	78.104	183 / 3 / 1	Meuse, Meurthe-et-Moselle, Moselle / Grand Est
1974	Pilat	70.000	52.000	47 / 2 / 1	Loire, Rhône / Auvergne-Rhône-Alpes
1974	Normandie-Maine	257.214	92.000	164 / 4 / 2	Orne, Manche, Mayenne, Sarthe / Normandie, Pays de la Loire
1976	Vosges du Nord	130.000	86.000	111 / 2 / 1	Bas-Rhin, Moselle / Grand Est
1976	Martinique	62.725	400.000	32 / - / -	-
1976	Montagne de Reims	53.300	34.000	65 / 1 / 1	Marne / Grand Est
1979	Luberon	185.000	174.500	77 / 2 / 1	Vaucluse, Alpes-de-Haute-Provence / Provence-Alpes-Côte d'Azur
1979	Queyras	57.400	3.000	10 / 1 / 1	Hautes-Alpes / Provence-Alpes-Côte d'Azur
1979	Volcans d'Auvergne	395.000	88.000	150 / 2 / 1	Cantal, Puy-de-Dôme / Auvergne-Rhône-Alpes
1979-1996	Marais poitevin***				
1985	Haute Vallée de Chevreuse	63.300	115.000	51 / 2 / 1	Yvelines, Essonne / Ile-de-France
1986	Livradois-Forez	284.800	103.000	158 / 3 / 2	Puy-de-Dôme, Haute-Loire, Loire / Auvergne-Rhône-Alpes
1986	Haut-Jura	178.000	82.000	118 / 3 / 2	Jura, Doubs, Ain / Bourgogne-Franche-Comté, Auvergne-Rhône-

					Alpes
1989	Ballons des Vosges	270.000	238.000	189 / 4 / 2	Haut-Rhin, Vosges, Haute-Saône, Territoire de Belfort / Grand Est, Bourgogne-Franche-Comté
1989	Brenne	183.000	33.800	51 / 1 / 1	Indre / Centre-Val de Loire
1991	Marais du Cotentin et du Bessin	146.700	74.000	150 / 2 / 1	Manche, Calvados / Normandie
1995	Chartreuse	76.700	50.000	60 / 2 / 1	Isère, Savoie / Auvergne-Rhône-Alpes
1995	Grands Causses	328.500	68.300	97 / 1 / 1	Aveyron / Occitanie
1995	Vexin français	71.100	98.400	99 / 2 / 1	Val-d'Oise, Yvelines / Ile-de-France
1995	Massif des Bauges	85.600	56.500	65 / 2 / 1	Savoie, Haute-Savoie / Auvergne-Rhône-Alpes
1996	Loire-Anjou-Touraine	271.000	181.000	141 / 2 / 2	Indre-et-Loire, Maine-et-Loire / Centre-Val de Loire, Pays de la Loire
1997	Verdon	180.000	22.000	46 / 2 / 1	Alpes-de-Haute-Provence, Var / Provence-Alpes-Côte d'Azur
1998	Perche	194.114	77.183	126 / 2 / 1	Orne, Eure-et-Loir / Centre-Val de Loire
1998	Périgord-Limousin	180.000	51.000	78 / 2 / 1	Dordogne, Haute-Vienne / Nouvelle-Aquitaine
1998	Avesnois	124.021	157.151	131 / 1/ 1	Nord / Hauts-de-France
1998	Scarpe-Escaut**	48.500	190.000	55 / 1 / 1	Nord / Hauts-de-France
1999	Gâtinais français	76.600	70.000	69 / 2 / 1	Essonne, Seine-et-Marne / Ile-de-France
1999	Causses du Quercy	180.000	30.000	102 / 1 / 1	Lot / Occitanie
2000	Caps et Marais d'Opale**	136.500	200.000	156 / 1 / 1	Pas-de-Calais / Hauts-de-France
2001	Guyane	627.100	8.106	6 / - / -	-
2001	Monts d'Ardèche	180.000	61.700	132 / 2 / 1	Haute-Loire, Ardèche / Auvergne-Rhône-Alpes
2003	Narbonnaise en Méditerranée	70.000	35.000	21 / 1 / 1	Aude / Occitanie
2004	Oise - Pays de France	60.000	110.000	59 / 2 / 2	Oise, Val-d'Oise / Hauts-de-France, Ile-de-France
2004	Pyrénées catalanes	137.100	21.000	64 / 1 / 1	Pyrénées-Orientales / Occitanie
2004	Millevaches en Limousin	314.000	38.300	113 / 3 / 1	Corrèze, Creuse, Haute-Vienne / Nouvelle-Aquitaine
2007	Alpilles	51.000	68.000	16 / 1 / 1	Bouches-du-Rhône / Provence-Alpes-Côte d'Azur
2009	Pyrénées ariégeoises	246.500	43.500	142 / 1 / 1	Ariège / Occitanie
2011	Ardennes	117.200	76.000	91 / 1 / 1	Ardennes / Grand Est
2012	Préalpes d'Azur	89.000	31.300	45 / 1 / 1	Alpes-Maritimes / Provence-Alpes-Côte d'Azur
2014	Golfe du Morbihan	64.100	110.000	30 / 1 / 1	Morbihan / Bretagne
2014	Marais poitevin***	197.300	195.000	93 / 3 / 2	Vendée, Charente-Maritime, Deux-Sèvres /

					Nouvelle-Aquitaine, Pays de la Loire
2015	Baronnies provençales	156.000	31.200	86 / 2 / 2	Drôme, Hautes-Alpes / Auvergne-Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur

Sources : FPNRF, 2017 ; Sites des Parcs naturels régionaux, 2017 ; INPN, 2017 ; Baron et Lajarge, 2015 ; Protected Planet, 2017.
Note 1 (*) : Il faut remarquer, cependant, que la réforme territoriale de 2015 a porté de 22 à 13 le nombre de régions de France. Les régions indiquées ici suivent la division actuelle, et ne nous conduisent pas à la complexité régionale à l'origine des PNR ; en ce qui concerne le nombre de communes, ce sont les communes labellisées. Dans certains cas, un périmètre d'intervention/communes associées plus élargi est défini par les PNR.
Note 2 (**) : Le PNR Saint-Amand-Raismes a subi des modifications depuis sa création ; il est représenté aujourd'hui par le PNR Scarpe-Escaut et le PNR Cap et marais d'Opale, qui composent, avec des Parcs belges, l'ENR Nord-Pas-de-Calais.
Note 3 (***) : label non renouvelé en 1997 ; relabellisation 17 ans plus tard, en 2014.
Codes : (n.d.) information non disponible ; (t) superficie terrestre ; (m) superficie marine.

La première réglementation appliquée aux PNR, datant de 1967, s'insérait dans la perspective naissante, lors des années 1950 et 1960, où l'action publique devait répondre, dans une certaine mesure, aux démarches de l'action collective. La théorie de l'action rationnelle et la théorie de la mobilisation de ressources composaient le *background* des mouvements cherchant reconnaissance et accès juridique et institutionnel (Cefaï, 2007). Dans ce contexte, le Décret n° 67-158 du 1er mars 1967 instituant les Parcs naturels régionaux, affirmait que le classement d'une zone en « PNR » devrait être sollicité par des mouvements politiques locaux auprès de l'administration centrale – ces mouvements correspondant cependant, dans le cas des PNR, aux démarches des élus politiques locaux, et pas nécessairement à une démarche collective.

L'idée d'un « territoire classé » apparaît ainsi comme la reconnaissance des valeurs et de la qualité du patrimoine naturel et culturel d'un secteur donné. À cet effet, la Charte se présente non seulement comme un document de présentation et de planification de mesures par rapport à la protection et à l'organisation de ce patrimoine, mais elle fixe également les régimes d'engagement des collectivités locales, des établissements publics et des établissements privés[37]. À la base du classement et donc de l'existence des PNR, les Chartes définissent les vocations du territoire, représentées au travers de plans, cartes et zonages. La Charte consiste cependant en des propositions souvent générales et relativement floues, où le

[37] Il est important de remarquer sur ce point que, même si l'engagement des populations locales y est mis en valeur, sont plutôt mobilisés les élus locaux ou les gestionnaires publics. Les enjeux de décentralisation (cf. section 2.2.), résumaient, d'une certaine manière, les mobilisations lors de la création des PNR. Les mouvements environnementalistes, en croissance à cette époque, agissaient aussi en soutenant une partie des Parcs – bien que certains mouvements ne les vissent pas comme de vrais représentants de la protection de la nature, surtout à l'égard des Parcs nationaux. Les démarches pour la création des PNR provenaient plutôt des collectivités locales cherchant à valoriser leurs territoires. Nous y reviendrons ultérieurement.

régime de reconnaissance et de contrats de territoire est plus valorisé que celui de la définition d'actions précises relevant du court terme, par exemple. Préparées dans des contextes de concertation vis-à-vis des parties prenantes participant à son élaboration, les Chartes ont le difficile rôle de représenter la diversité du territoire, tout en rendant propice un projet en commun[38]. Actuellement, elles sont également soumises à des procédures de consultation publique.

Au long des 50 ans d'existence des Parcs naturels régionaux, les Chartes ont assumé certainement le rôle de récupérer et de mettre en lumière les attentes plurielles et les vocations des territoires, mais les actions qui pourraient en découler sont définies plutôt de manière ponctuelle par les missions de chaque secteur de la gestion des Parcs. Cette gestion repose sur deux instances. D'un côté, un Syndicat Mixte (SM), à caractère essentiellement politique – géré par l'ensemble des élus locaux, organisés autour d'un bureau et d'une assemblée générale – qui délibère sur les orientations du PNR à une échelle globale, l'enjeu étant de fixer la contribution financière[39] des collectivités locales ; de l'autre, une équipe technique (ET) qui, organisée en différentes « missions » (agriculture, tourisme, patrimoine, architecture etc.), prolonge en actions spécifiques les orientations générales du SM. La gestion par « missions » s'y présente, de certaine façon, comme une forme d'organisation plus précise des priorités de gestion des PNR, et cela dans l'objectif de rendre compte de la pluralité d'enjeux admise au sein des Chartes des Parcs, ainsi que de la pluralité d'institutions (communes, syndicats, chambres agricoles…) en faisant partie.

Remarquons que la législation sur les Parcs connaît une forte évolution à partir de 1988, quand, en tirant le bilan des expériences vécues par les PNR déjà existants, on les évaluant en particulier du point de vue des actions à l'égard de la protection environnementale – ce qui s'inscrit dans les transformations administratives de la France. Le Décret n° 88-443 du 25 avril 1988, relatif aux Parcs naturels régionaux, rend plus précise la définition de ces espaces protégés, ainsi que la définition de leurs actions, en exigeant des programmes pluriannuels. Ce décret inaugure aussi une « échéance » pour les PNR – de leurs Chartes et donc de leur classement – de 10 ans renouvelable. Renouvellement soumis à la demande de

[38] Pour le moins, la Charte représente la diversité des attentes au niveau territorial, sans évidemment tenter de les hiérarchiser ou, encore moins, de résoudre les contradictions qui les traversent. D'où l'affirmation de "principes généraux" juxtaposés, et l'évitement de mesures précises qui rompraient le principe consensuel que doit refléter la Charte pour l'ensemble du territoire.

[39] Les Parcs naturels régionaux sont maintenus par un régime de cofinancement, approvisionné par les collectivités territoriales, les ministères concernés (surtout celui de l'Environnement, mais aussi celui de l'Agriculture et de la Culture) et, fréquemment, par des programmes de l'Union européenne.

relabellisation par les propres Parcs naturels régionaux, qui doivent justifier leurs actions et difficultés, ainsi que le suivi de leurs engagements vis-à-vis de la Charte constitutive.

L'existence d'une durée limitée pour les PNR manifeste, en quelque sorte, une exigence de résultats à partir d'une définition plus précise des enjeux qu'ils doivent relever. Le Décret n° 94-765 du 1er septembre 1994 va plus loin encore en exigeant qu'en tant qu'organismes de gestion, ils démontrent qu'ils sont en mesure de conduire le projet de territoire selon un principe de « cohérence »[40]. La faisabilité dans un délai de temps devient donc centrale pour les autorisations de classification et pour le renouvellement des labels. Dès lors, la durée de la labellisation a progressivement augmenté : de 10 ans en 1988, elle passe à 12 ans en 2006 et à 15 ans en 2016 – renouvelables sur la base d'un projet de Charte revu et de plans pluriannuels d'action et de financement.

Une des caractéristiques les plus marquantes de l'institutionnalisation de l'action publique dans les Parcs naturels régionaux, est, cependant, l'existence des Syndicats Mixtes. Cette forme d'organisation des PNR n'a été réglementée plus précisément qu'à partir de 1995 quand la Loi n° 95-101, relative au renforcement de la protection de l'environnement, insère l'article 244-2 dans le Code Rural, en établissant que « L'aménagement et la gestion des parcs naturels régionaux, créés à compter de la date de publication de [cette] loi, sont confiés à un syndicat mixte au sens des articles L. 166-1 et suivants du code des communes – regroupant les collectivités territoriales et leurs groupements ayant approuvé la charte ».

Les PNR étant antérieurs à la décentralisation française, la réglementation de 1995 définit plus précisément leur ancrage dans les enjeux locaux et régionaux. Même si, dès leur création en 1967, les préfets de région y eurent une place centrale de coordination, l'obligation de la gestion des PNR par des Syndicats Mixtes « ouverts » réorganise le caractère représentatif des Parcs naturels régionaux. La nécessité d'une représentation de l'ensemble de la société locale dans la gestion des PNR se rend relativement indissociable de celle d'une concertation organisée avec des associations et des syndicats locaux, en activité grandissante depuis les années 1970.

Ne faisant pas l'unanimité, cette concertation et la participation qui lui est associée sont mieux définies à partir des années 2000, avec la loi relative à la démocratie de proximité (Loi n° 2002-276 du 27 février 2002). Bien que la participation des habitants y soit prévue,

[40] La « cohérence » a pour objectif de rendre possible la mise en place de politiques d'aménagement menées par différentes institutions publiques sur un même territoire. Dans le cas des PNR, les principes du développement durable sont au cœur de cette nécessité incessante de dialogue entre les diverses institutions et divers cadres sociopolitiques – d'où le présupposé de l'intégration de l'action par le biais de la cohérence (Janin, 2010).

l'action des Parcs est essentiellement tributaire des dispositions fixées par chaque Syndicat Mixte – surtout au sein du bureau – et des moyens d'action définis par son équipe technique.

La Charte est donc sous l'égide de la région, de son élaboration initiale à sa révision, toujours orientée par l'avis des communes et, souvent, des départements. Le Syndicat Mixte, appelé actuellement de « Syndicat Mixte d'aménagement et de gestion du Parc », élabore ainsi la Charte avec l'ensemble des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, en y associant l'État et en y comptant sur la concertation de partenaires intéressés, notamment les chambres consulaires (Loi n° 2016-1087, du 08 août 2016, Art. 48).

Les habitants et les usagers sont ainsi relativement éloignés de l'organisme de gestion (SM), et, du point de vue réglementaire général des PNR, ils ne sont inclus directement que dans deux cas : a posteriori, lors de l'application des missions du PNR, et a priori, lors de la procédure d'enquête publique, prescrite lors de l'approbation de la Charte constitutive et lors du renouvellement du classement du Parc. Cette procédure de consultation a été incluse lors de la parution de la Loi n° 2005-157, qui établit : « [le projet de Charte constitutive] est soumis à enquête publique, puis approuvé par les collectivités territoriales concernées et adopté par décret portant classement du territoire en parc naturel régional […] » (Art. 231).

Dans ce contexte, les équipes techniques sont les agents des Parcs le plus concernés par le contact direct avec les habitants et les usagers de ces espaces. Souvent pluridisciplinaires, les ET restent essentiellement à disposition des élus afin de trouver des solutions pour les objectifs définis dans chaque Charte. Dans un second temps, leurs « chargés de mission » agissent sur le territoire. Afin d'y organiser le travail, ces équipes sont organisées communément selon quatre domaines principaux : la protection de l'environnement, l'aménagement du territoire, les enjeux économiques basés sur l'écodéveloppement et l'animation du territoire (éducation environnementale, culture, etc.).

Leur action par le biais des « missions » se fait néanmoins directement et indirectement sur le territoire. Les personnels s'organisent, par exemple, autour des suivis de terrain de la biodiversité, de la mise en place de mesures agro-environnementales, du partenariat technique et financier avec des communes pour l'implantation d'infrastructures touristiques ou autres, et, plus récemment, ils appliquent les « marques parc »[41] pour la vente

[41] Le projet « Valeurs Parc naturel régional » a été lancé par la FPNRF en 2016 et a comme objectif de mettre en valeur les producteurs et les entreprises locales des territoires des Parcs. La marque collective est attribuée aux acteurs économiques qui s'engagent à suivre les présupposés des PNR et du développement durable, définis par contrat. La marque « Valeur PNR » est donc attribuée à des produits agricoles, agroalimentaires et artisanaux, ainsi qu'à des hébergements ou initiatives touristiques, entre autres (FPNRF, 2016).

et la valorisation des produits du territoire. Réalisant donc des tâches naturalistes, de management, de techniciens agricoles et d'articulation politique et financière, les techniciens des PNR – ainsi que les règlementations cadrant leurs activité – se trouvent au carrefour de plusieurs codes, dont celui de l'Urbanisme, de l'Environnement et le code Rural.

2.3.2. Les liens des Parcs naturels régionaux à des politiques, projets et instruments

On peut y voir une manifestation de l'hybridité des Parcs naturels régionaux. Ceux-ci apparaissent, selon les codes cités, comme des outils d'aménagement territorial, des moyens de valorisation de la campagne française et comme des espaces de normalisation de l'usage de la nature. Même s'ils sont directement réglementés par le Code de l'Environnement[42] à travers les articles L333 et R333, ils relèvent de plusieurs autres normes. Dans ce Code, les PNR disposent d'un pouvoir réglementaire en ce qui concerne les articles se rapportant à la publicité, à la circulation motorisée[43] et à la culture d'organismes génétiquement modifiés[44] (Arts. L581-8 et L581-14 ; L362-1 ; L335-1, respectivement). Dans les autres cas, les réglementations préconisent la nécessité de l'avis – et parfois la simple information – des PNR à l'occasion de projets d'aménagement, d'implantation de schémas et de projets locaux, voire lors de la mise en place de certains conseils de gestion ou de suivi.

Concernant les plans d'aménagement territorial, il convient de remarquer la relation directe entre les PNR et les Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT). Le code de l'Urbanisme établit que les Parcs naturels régionaux doivent être associés à l'élaboration de ces schémas et aux plans locaux d'urbanisme, de façon qu'ils soient compatibles avec les Chartes des Parcs. En outre, les SCOT étant aujourd'hui un mécanisme dont le domaine d'action recouvre en grande mesure celui des PNR, la loi de 2016 amplifie les cadres où l'avis de ces derniers est nécessaire concernant les Schémas. En attribuant aux PNR une position plus difficilement « contournable » – même si ce n'est ni réglementaire ni restrictif – dans

[42] La dernière analyse du Code de l'Environnement faite dans le cadre de cette thèse date du 10 mai 2017, et inclut déjà les changements insérés lors de la parution de la Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

[43] Le pouvoir effectif de réglementation réside dans les décisions des communes, les PNR agissant plutôt dans la définition de certaines mesures ou orientations directement liées à la protection des paysages ou du patrimoine naturel et culturel.

[44] Il convient de signaler que, dans le cas des OGM, la réglementation détermine que « Les parcs nationaux et les parcs naturels régionaux peuvent, avec l'accord unanime des exploitants agricoles concernés, exclure la culture d'organismes génétiquement modifiés sur tout ou partie de leur territoire, sous réserve que cette possibilité soit prévue par leur charte. » (Code de l'Environnement, Art. L335-1). Ainsi, même si ce pouvoir réglementaire lui est accordé, l'accord *unanime* des exploitants agricoles est nécessaire, car est obligatoire la participation des usagers lors de la décision.

l'aménagement du territoire et par rapport aux SCOT, les structures Parc doivent se manifester pour donner leur avis sur des projets :

> « VI - Lors de leur élaboration ou de leur révision, les documents de planification, d'aménagement de l'espace et de gestion des ressources naturelles relatifs au climat, à l'air, aux énergies, aux continuités écologiques, aux déplacements, aux infrastructures de transport, aux orientations forestières, aux carrières, à l'accès à la nature et aux sports de nature, à la gestion de l'eau et des milieux aquatiques, à la prévention des risques, à la gestion cynégétique, à la gestion de la faune sauvage, au tourisme, à la mer et au littoral, sont soumis pour avis au syndicat mixte d'aménagement et de gestion du parc naturel régional en tant qu'ils s'appliquent à son territoire. » (Loi n° 2016-1087, du 8 août 2016, Art. 48)[45]

À cet égard, étant donné la complexité et la diversité territoriale des Parcs naturels régionaux (Tableau 4), ainsi que le champ élargi de leurs actions, chaque PNR met en place des instruments adaptés à son projet de Charte. Parmi ces instruments figurent : les conseils scientifiques, les commissions techniques/groupes de travail, les réseaux d'espaces protégés (espaces voisins, transfrontaliers, corridors…), les centres de documentation, les observatoires de l'environnement, les villes-portes, les journaux des Parcs, les Conférences des associations de protection de la nature et de l'environnement et d'autres procédures participatives.

Cette liste, non exhaustive, offre à chaque PNR la possibilité d'adapter ses modes d'action en fonction de son contexte d'exercice. Dans des situations imprévues et dans une logique d'adaptation, les PNR multiplient les partenariats, surtout en réponse aux demandes sociales et militantes, mais aussi aux demandes de résultats de la part du CNPN et du ministère de l'Environnement.

L'insertion de la société civile dans les décisions et dans les actions des Parcs emprunte plusieurs modalités selon les contextes locaux. La FPNRF reconnaît cependant cinq grands cadres de solutions contractuelles entre les associations loi 1901 et les PNR, à savoir : l'implication des associations dans les instances consultatives des syndicats mixtes ; l'adhésion des syndicats mixtes à des associations ; des accords entre associations et syndicats mixtes afin d'atteindre des objectifs communs ; des conventions d'objectifs qui permettent aux organismes de gestion de soutenir financièrement des projets associatifs ; et, finalement, des relations de prestation, lorsque les actions concernent le secteur concurrentiel et que l'initiative vient du syndicat mixte (FPNRF, 2014).

[45] La loi des Parcs, de 2006, accordait déjà un plus grand pouvoir aux PNR concernant les projets d'aménagement, même si c'était d'une manière plus ponctuelle : « Lors de leur élaboration ou de leur révision, les documents de planification, d'aménagement et de gestion des ressources naturelles relatifs à l'énergie mécanique du vent, aux carrières, à l'accès à la nature et aux sports de nature, à la gestion de l'eau, à la gestion cynégétique, à la gestion de la faune sauvage, au tourisme et à l'aménagement ou à la mise en valeur de la mer, sont soumis pour avis à l'organisme de gestion du parc naturel régional en tant qu'ils s'appliquent à son territoire. » (Loi n° 2006-436 du 14 avril 2006, Art. 15)

L'appel à la concertation, la participation et à une gouvernance qui leur soit spécifique se fait toutefois dans un cadrage institutionnel plutôt stable. Au-delà des structures permanentes de gestion, le rapport de 2009, élaboré par la FPNRF dans le cadre des renouvellements des Chartes, identifie des instances récurrentes et des instances originales de participation. Dans le premier cas, figurent les conseils scientifiques et les commissions thématiques, destinés plutôt à des échanges formels d'expertise entre chercheurs et les cadres techniques des PNR, bien que des membres des chambres agricoles ou des représentants socioprofessionnels y soient parfois présents. Dans le second cas, une intégration plus grande des mouvements sociaux est possible au sein de formats créés cas par cas : les « Conseils des associations », les « Ambassadeurs des Parcs », les « Forums/Comités des habitants », les « Associations des Amis des Parcs » sont les plus fréquents (FPNRF, 2009).

Une différence bien marquée peut être observée, ainsi, entre les cadres d'action et les types de savoirs inclus dans chaque format. On peut distinguer trois grands groupes d'acteurs en partenariat avec les PNR : des élus et parfois des techniciens des collectivités territoriales au sein des SM ; des scientifiques et des techniciens au sein des conseils scientifiques et des commissions thématiques ; et, finalement, des habitants, des usagers et des militants au sein des groupements d'acteurs, spécifiques à chaque Parc. Entre savoirs et intérêts politiques, savants et profanes, le dialogue direct entre ces parties prenantes ne se fait que dans une minorité de PNR.

Tous ces points sont débattus au sein de la Fédération des PNR de France, dont l'action porte sur plusieurs fronts de travail[46] en ayant un rôle d'articulation, de normalisation, de mise à jour et de dialogue entre les PNR et, parfois, entre les PNR et la société. Actuellement, dans les nouvelles perspectives avancées dans les directives de la FPNRF, les maîtres-mots sont, comme l'indique l'extrait suivant, la participation, la facilitation, l'expérimentation et, surtout « l'innovation » :

> « L'innovation a donc besoin **de 'passeurs' et de médiateurs pour faciliter le débat et aider à gérer ces antagonismes et contradictions**. Les Parcs doivent en être. 'L'éducation au territoire' et 'l'expérimentation' sont deux des cinq missions des Parcs. La médiation sur l'innovation en est une déclinaison. **Les Parcs en ont la légitimité et la compétence**. Par ailleurs, l'innovation a besoin d'être partagée pour plus d'efficacité et d'utilité : elle doit donc avoir des répercussions concrètes pour les habitants, les élus, les associations et les acteurs économiques du territoire. Cette **'participation' permet une expression importante des doutes, des questions, des problèmes, des antagonismes**, condition importante du dialogue dans les territoires. […] L'innovation qui mène à des solutions utiles suppose des **démarches et**

[46] Comme par exemple la réflexivité sur les expériences vécues par les Parcs et par la Fédération elle-même, la promotion de rencontres thématiques et de congrès entre les PNR, les débats des enjeux des Parcs au sein d'un conseil scientifique général (le Conseil d'Orientation, Recherche et Prospective – CORP), et le lobbying au sein du parlement français.

> **processus qui favorisent une approche par les usages et les besoins**, une sollicitation des habitants et acteurs finaux. Ce principe se traduit par le concept de '*living lab*' **ou laboratoire d'expérimentations par les usages**. » (FPNRF, 2015, p. 15, souligné par nous).

L'expérimentation, l'innovation, la facilitation et la participation faisant partie des démarches les plus récentes des PNR, on en attend une inclusion plus effective de la population dans leur planification et dans leurs actions. Cet objectif de faire des Parcs naturels régionaux des institutions de médiation et des espaces d'expérimentation pour la mise en relation de différents acteurs et la coexistence d'une pluralité d'usages du territoire suppose une capacité institutionnelle permettant de réguler autant les intérêts contradictoires des groupes sociaux que les changements du milieu, la participation apparaissant comme le moyen d'anticiper les conflits propres à toute configuration sociale.

Actuellement, les Parcs naturels régionaux sont l'objet de critiques concernant plutôt leurs restrictions et contradictions administratives. On leur reproche, d'un côté d'être « pris en otage » par les intérêts électoraux des hommes politiques qui les président ; de l'autre, leur faiblesse majeure est leur incapacité à susciter et à permettre une adhésion de la société locale à leurs missions de protection. Ces critiques sont d'importance à partir du moment où le territoire de gestion n'est pas domanial, mais privé. En outre, à ces critiques s'ajoutent celles des associations de protection de la nature qui regrettent l'insuffisance du pouvoir réglementaire des Parcs.

Cependant, dans une perspective plus historique, à moyen et à long terme, on s'aperçoit que les cinquante ans d'existence des PNR ont au final offert aux campagnes françaises une voie de revalorisation en mettant l'accent sur la pluralité de leurs activités économiques – agriculture, tourisme[47], services –, et en suscitant des plus-values financières et symboliques. En outre, le fait pour les PNR d'avoir participé de la décentralisation des procédures de planification et d'aménagement du territoire – dans la mesure où les PNR évoquent le protagonisme des communes et des régions –, les associe à un important moment politique de la France. Finalement, le rôle de médiation et de mise en œuvre des politiques françaises et européennes de protection des paysages et des espèces animales et végétales, représente un de leurs principaux cadres d'action. Pour preuve, les Parcs naturels régionaux

[47] Dans ce sens, l'ancrage territorial, matériel et « visible » des PNR se fait par le biais de structures d'animation du territoire, comme c'est le cas des Maisons de Parcs. Ces Maisons, ouvertes au public, servent normalement à l'accueil des visiteurs des PNR, en leur démontrant l'identité et les actions des Parcs à travers des espaces pédagogiques et muséographiques (FPNRF, 2013).

soutiennent, promeuvent et/ou gèrent des démarches importantes, tels les Grands Sites de France[48] et le réseau Natura 2000[49].

Ces deux directives, très proches des objectifs et du champ d'action des PNR, s'articulent autour de la mise en valeur des zones délimitées en tant que Parc naturel régional. Les limites de ces aires se juxtaposant aux limites des PNR dans la plupart des cas, un certain type de complémentarité s'établit entre les financements et la délimitation des actions – surtout en ce qui concerne le patrimoine paysager et la protection de la biodiversité des sites. Cette juxtaposition, qui peut parfois viser une collaboration entre les différents dispositifs de protection et la construction d'un réseau de secteurs protégés, peut être cependant la source de malentendus quand par exemple une contrainte liée à un dispositif particulier est attribuée à la présence d'un autre dispositif ayant des objectifs proches.

Ces trois types d'instruments de protection (PNR, Natura 2000 et Grands Sites de France) illustrent néanmoins la progression de l'adoption des concepts aujourd'hui fondateurs de plusieurs politiques, comme c'est le cas de la notion de « développement durable ». Les PNR, antérieurs à ce présupposé, visaient, dès leur origine, des rapprochements entre la conservation des milieux et l'usage ordonné du territoire. L'instauration des réseaux Natura 2000 et Grands Sites de France, historiquement ultérieure à la Conférence Rio 92, considérait les enjeux de protection de la biodiversité et du développement durable comme les objets fondateurs de leurs démarches. En cela, les PNR rejoignent les exigences des traités internationaux en termes de protection de la nature et du patrimoine. Ces modèles constituent une partie du contexte dans lequel les ENPH français sont protégés et normalisés, en créant,

[48] « Le label Grand Site de France peut être attribué par le ministre chargé des sites à un site classé, de grande notoriété et de forte fréquentation. L'attribution du label est subordonnée à la mise en œuvre d'un projet de préservation, de gestion et de mise en valeur du site, répondant aux principes du développement durable. Le périmètre du territoire concerné par le label peut comprendre d'autres communes que celles incluant le site classé, dès lors qu'elles participent au projet. Ce label est attribué, à sa demande, à une collectivité territoriale, un établissement public, un syndicat mixte ou un organisme de gestion regroupant notamment les collectivités territoriales concernées. La décision d'attribution fixe la durée du label. » ; « Le Réseau des Grands Sites de France rassemble des paysages exceptionnels, reconnus de tous et fragiles. Ils sont protégés et gérés selon les valeurs du développement durable » (Grand Site de France, 2017)

[49] « Ce réseau mis en place en application de la Directive 'Oiseaux' datant de 1979 et de la Directive 'Habitats' datant de 1992, vise à assurer la survie à long terme des espèces et des habitats particulièrement menacés, à forts enjeux de conservation en Europe. Il est constitué d'un ensemble de sites naturels, terrestres et marins, identifiés pour la rareté ou la fragilité des espèces de la flore et de la faune sauvage et des milieux naturels qu'ils abritent. […] Pour permettre la mise en place d'une gestion durable des espaces naturels au sein du réseau Natura 2000, la France a opté pour une politique contractuelle. L'adhésion des partenaires locaux, et particulièrement des propriétaires et gestionnaires, constitue en effet un gage de réussite à long terme du réseau. Cette contractualisation permet d'harmoniser les pratiques du territoire (agricoles, forestières, sportives...) avec les objectifs de conservation de la biodiversité, fixés pour chaque site dans un document de référence appelé 'Document d'Objectif' (DOCOB). » (INPN, 2017). Pour un regard sociologique de la construction du réseau Natura 2000 en France voir Pinton (2006).

au fur et à mesure, des réponses et des procédures différentes d'action publique, associées à des natures humanisées, tout en essayant de les mettre en cohérence.

*

Le panorama décrit dans ce chapitre offre une vision générale des statuts et des cadrages de certaines pratiques institutionnelles des PNR tout au long de leurs 50 ans d'existence. Comme nous avons pu voir, cette approche politique et les actions réalisées à travers ce nouvel « outil d'aménagement », peuvent beaucoup varier selon les contextes sociaux, culturels et politiques où ils se développent. L'analyse de cette structure au sein du paysage administratif français ne va pas cependant de soi, les conceptions et les instruments des Parcs ayant été l'objet de beaucoup de changements au cours de leur mise en œuvre. Changements permis, dans une certaine mesure, par la fluidité, l'adaptabilité et l'hybridité du modèle PNR. Enquêter sur les valeurs, les sens et les actions promus dans ces espaces, en les analysant comme des arènes publiques, est donc un défi, car nous pouvons les appréhender, en même temps, en tant qu'espaces territoriaux, arènes publiques, acteurs publics, points argumentatifs ou outils de gestion. L'action publique émanant et étant à l'origine de ces PNR, une analyse plus complexe, ancrée dans les faits, événements et basculements d'expériences spécifiques nous parait fondamentale pour pouvoir mieux saisir les dynamiques d'action au sein de ces ENPH.

Un autre défi concerne la possibilité d'analyser les Parcs naturels régionaux d'une manière uniforme. En prenant en compte que chaque unité a ses vocations spécifiques, ses enjeux et ses conflits, et que le modèle des PNR permet – et même stimule – les différences, ils n'en suivent pas moins la réglementation « PNR », les codes et les politiques qui y sont associés. L'analyse doit donc tenir ensemble les cadrages globaux et les expériences locales, tout en essayant de tirer des facteurs plus ou moins généraux permettant de caractériser ce que les Parcs peuvent représenter en termes d'action publique. En plus, analyser leur caractère institutionnellement changeant, entre l'aménagement du territoire, la protection de la nature et la réglementation des patrimoines, peut nous offrir des perspectives sur les nouvelles rationalités de l'adaptation du pouvoir public et de l'action publique. Celle-ci serait-elle, dans une perspective écologique et évolutive, chaque fois plus complexe ou adaptable ?

Chapitre 3.

Les Aires de Protection Environnementale (APA) : les aspects fondamentaux du modèle brésilien

Des espaces de protection de la nature, des territoires avec des règles d'usage plus restrictives, des mécanismes de gestion environnementale, des agences du développement durable, d'outils de gestion de paysages, des zones de contrainte et de naturalisation du social ou des instruments d'aménagement territorial (Zanoni *et al*, 2000 ; Cabral et Souza, 2002 ; Guaryassu, 2003 ; Moraes, 2003, 2004 ; Teixeira, 2005). Les Aires de protection environnementale (APA) brésiliennes sont soumises à une grande variété de représentations sociales, ainsi qu'à une multitude de compréhensions administratives. Porteuses d'un large champ d'application ainsi que d'objectifs plutôt ouverts, les APA expriment une opportunité de faire coexister des pratiques et des politiques publiques dont les champs d'action sont, très souvent, opposés.

Définies afin d'orienter et, parfois, restreindre certaines activités humaines sur des secteurs potentiellement importants du point de vue écologique et paysager, ces aires n'ont pas encore trouvé une identité en tant qu'espaces naturels « protégés ». Elles sont de surcroît soumises à une série de critiques, dont le fait de ne pas préserver effectivement les ressources naturelles, d'être limitées en ce qui concerne leurs actions par rapport aux propriétés privées et de n'être qu'un instrument d'aménagement territorial juxtaposé à d'autres.

Les APA sont l'objet de plusieurs représentations qui renvoient à des présupposés à la fois idéologiques et scientifiques sur la protection de la nature – les oppositions entre les

conceptions des préservationnistes et des conservationnistes, par exemple –, et, de surcroît, elles sont restées longtemps imprécises quant à leur format légal et institutionnel, d'où la difficile construction d'une référentiel « APA » et une mise en œuvre concrète très hétérogène au niveau local.

Les APA ont cependant émergé dans un moment important du débat idéologique et politique brésilien. Insérées dans le cadre des transitions administratives du gouvernement central[50], elles y présentent une complexité plus grande de gestion en raison de leur caractère expérimental consistant, surtout à partir des années 1990, à croiser des actions sociales et politiques basées sur l'idée de développement durable. Nous présentons ainsi ce chapitre en trois sections pour saisir en quoi consiste le modèle des APA en tant que forme d'action publique environnementale au Brésil.

Dans la première section, nous retraçons l'évolution de la prise en compte de la protection de la nature au Brésil, tout en identifiant les conditions de l'apparition de l'APA au sein du débat « environnemental » brésilien. En partant des changements normatifs, en leur associant les études réalisées par des chercheurs sur cette thématique et en faisant appel à la bibliographie grise, nous avons voulu démontrer comment le format des Aires de Protection environnementale surgit en tant qu'option de gestion souple des espaces de nature déjà occupés par des activités économiques et par un cadre foncier privé. D'inspiration européenne, les APA surgissent dans un moment d'innovation institutionnelle de la part du gouvernement. Une telle innovation est cependant promue, essentiellement, par l'action de fonctionnaires personnellement et idéologiquement engagés dans la question environnementale, action en lien avec d'autres institutions et groupes sociaux qui, pour conforter les politiques de protection de l'environnement, plaident pour la diversification des catégories d'espaces naturels protégés au Brésil.

La deuxième section présente l'évolution des objectifs et de l'agenda des APA depuis leur création légale en 1981. A l'origine, les APA ont un statut d'ENP mais leur format reste imprécis ; par la suite, elles seront réglementées pour répondre à deux objectifs : rejoindre d'autres espaces protégés au nom de l'effet mosaïque de la protection, entrer dans les recommandations nationales et internationales de développement durable et de sauvegarde de la diversité biologique. En répondant, le plus souvent, aux exigences et débats internationaux de protection, le format de l'APA s'inscrit bien cependant dans les différents contextes socio-

[50] Essentiellement dans le cadre de la transition d'un régime dictatorial à un régime démocratique lors des années 1980, coïncidant avec période de prise de l'ampleur de l'institutionnalisation des enjeux concernant la protection de l'environnement.

environnementaux brésiliens. Il s'ensuit un modèle très ouvert, centré sur la prise en compte de la durabilité et de la qualité environnementale de certains territoires.

Dans la troisième et dernière section, nous examinons les modalités d'action des APA. Règlementées par le Système National d'Espaces Naturels Protégés (SNUC) lors des années 2000, les APA ont engagé un processus de démocratisation par l'adoption de mécanismes participatifs favorisant l'accessibilité aux politiques publiques. Les APA sont ainsi dépendantes de l'institut gouvernemental responsable tout en devant tenir compte de Conseils Consultatifs regroupant des représentants des habitants, des pouvoirs publics et de mouvements sociaux ou d'organisations non-gouvernementales. Finalement, nous mettons en évidence certains de leurs principaux défis de gestion, ainsi que les politiques publiques connexes à leur fonctionnement.

3.1. Les origines du modèle des APA et sa place dans le débat environnemental brésilien

Le développement du discours environnemental et de la prise en compte de la nature en tant qu'objet de politiques publiques au Brésil se fait, surtout, à partir des années 1970. Cependant, le débat autour des valeurs de la nature brésilienne est étroitement lié au mouvement d'occupation et de colonisation de son large territoire. Ce dernier, source multiple de ressources naturelles – forestières, minéraux, hydrauliques – est exploité de différentes manières depuis le seizième siècle, selon une série de conjonctures politiques, sociales et économiques.

Entre le XVIIIe et le XIXe siècle, l'exploitation des ressources naturelles et l'accaparement des terres sont intenses. Basées sur les capitaineries héréditaires[51] du XVIe siècle ainsi que sur l'esclavage des peuples indigènes et africains, les grandes cultures de canne à sucre s'installent essentiellement sur la côte atlantique. Ce mode de gestion du territoire de type colonial mène les nouveaux habitants du territoire à se représenter les terres en tant que vides et sauvages, des espaces à être occupés et convertis en zones de production, ce que José A. Pádua (2016) dénomme l'« impératif de conversion ».

[51] Les capitaineries héréditaires (en portugais, les "*capitanias hereditárias*") furent une manière pour l'empire portugais de faire coloniser les terres brésiliennes. Par la concession des terres à des représentants de la petite noblesse, il visait l'occupation du territoire pour y organiser sa production et garantir le contrôle contre des invasions étrangères.

3.1.1. La protection de la nature au Brésil et l'imaginaire national

Le discours écologique « brésilien » trouve son origine au sein des universités portugaises à partir du XIXe siècle. Bien que certains intellectuels revendiquassent l'importance économique et politique de la conservation des forêts depuis la fin du XVIIIe siècle, l'objet « environnement » n'était pas présent dans les politiques du Brésil colonie (1500-1815), ni du Brésil empire (1822-1889). Pádua, dans son texte "*Environmentalism in Brazil : a historical perspective*" (2012), propose une intéressante historicité du développement du mouvement environnementaliste brésilien, dont il distingue quatre périodes principales :

> « 1. 1822-1930: A strong environmentalist intellectual debate, with few practical or political consequences.
> 2. 1930-70: The environmental debate is essentially restricted to the community of natural scientists, but with the appearance of the first broader institutional and legal initiatives.
> 3. 1970-1990: The appearance, within the context of a transition from military dictator-ship to democracy, of an environmentalism based on confrontation in the public sphere, led, on one side, by middle class activist groups in dialogue with international movements and, on the other, by movements in low income communities composed of the rural and urban working classes.
> 4. 1990-present: The development of a powerful professional environmentalism and the branching out of environmental interests, with a significant role in public opinion and influence on governmental action and the formulation of public policies. This is a moment that could be referred to as the "environmental turning point" in Brazilian society and politics, with very real consequences in terms of the administration of the territory and its resources. » (Pádua, 2012, p.459)

Si l'on associe cette périodisation – établie en rendant compte des facteurs endogènes et exogènes au contexte politique du pays –, à l'analyse de la législation environnementale brésilienne du début du vingtième siècle à nos jours (Annexe 4), nous pouvons identifier trois principaux points d'inflexion dans le discours environnemental et de conservation de la nature : (i) l'usage des attributs naturels à des fins d'exaltation d'un patrimoine « brésilien » et « des brésiliens », de construction d'une identité nationale, ainsi qu'à des fins de création d'aires de réserve scientifique ; (ii) l'organisation de la société civile autour d'un discours environnemental émergent et la création des premières structures publiques à cet effet ; (iii) l'institutionnalisation plurielle basée sur la protection de l'environnement, où la thématique écologique mobilise des organismes de diverses sphères, dont la publique, la non-gouvernementale, la financière, l'électorale et la sociétale.

Dans un premier temps, une recherche de type naturaliste se développe pour la préservation d'écosystèmes et d'espèces à des fins de réserve scientifique, ouvrant la voie à une admiration des paysages naturels. Celle-ci alimente le développement d'une culture

nationaliste qui sera à l'origine des politiques d'aires protégées de type Parc National, développées au Brésil à partir des années 1930 et incitées par la première Conférence Brésilienne de Protection à la Nature[52] (Franco, 2002). Des paysages jugés extraordinaires, comme la « Serra do Itatiaia », la « Serra dos Órgãos » et l'« Iguaçu »[53], sont identifiés et suivent le modèle des « *national parks* » des États Unis, dans le but de forger, dans une certaine mesure, l'attachement à un patrimoine « brésilien ». À cette époque, la prise de pouvoir par Getúlio Vargas et la nouvelle constitution de 1937 suscitaient l'image d'un Brésil unique, homogène et riche, tout en évitant des manifestations identitaires non nationalistes, principalement aux niveaux régional et local.

Les décrets qui établirent les parcs nationaux en portent la marque. L'article 134 de la Constitution de 1937 stipule ainsi :

> « Les monuments historiques, artistiques et naturels, ainsi que les paysages ou sites particulièrement doués par la nature, bénéficient de la protection et des soins spéciaux de la Nation, des états et des municipes. Les attentats envers ces monuments correspondront à ceux commis contre le patrimoine national. »[54]. (Planalto, 1937, Art.134)

Considérés essentiellement comme « patrimoines nationaux », les parcs avaient légalement les fonctions de protection à la nature, de support pour les sciences naturelles, de développement de chaines touristiques et de réserve des forêts existantes pour les générations futures[55].

Même s'ils ont probablement favorisé un sentiment nationaliste de par la publicité des paysages nationaux et de la richesse de leurs ressources – comme c'était le cas des chutes de l'Iguaçu –, les PN n'ont pas forcément permis l'adoption, par la population brésilienne, d'une sensibilité environnementale et/ou écologiste. En 1931 cependant, naît la première entité environnementale brésilienne, la Société des Amis des Arbres, constituée par des botanistes, des intellectuels et des hommes politiques (Pureza *et al*, 2015). Cette Société organise en 1934 la première Conférence Brésilienne de Protection à la Nature, où l'argumentaire central

[52] Traduction libre de : "Primeira Conferência Brasileira de Proteção à Natureza".
[53] La création de ces trois parcs lors des années 1930 n'a pas été accompagnée, cependant, du développement d'une politique nationale d'espaces naturels protégés. Des nouveaux parcs nationaux ne seront pas créés que vingt ans plus tard, parallèlement à la construction de la nouvelle capitale du pays – Brasilia, représentante des actions d'occupation de l'ouest brésilien.
[54] Traduction libre de l'extrait : "Art 134 - Os monumentos históricos, artísticos e naturais, assim como as paisagens ou os locais particularmente dotados pela natureza, gozam da proteção e dos cuidados especiais da Nação, dos Estados e dos Municípios. Os atentados contra eles cometidos serão equiparados aos cometidos contra o patrimônio nacional." (Constituição dos Estados Unidos do Brasil, 1937).
[55] Traduction libre et non littérale de l'extrait : "Considerando que essa localização importa ao mesmo tempo, em proteção à natureza, auxílio às ciências naturais, incremento das correntes turísticas e reserva, para as gerações vindouras, das florestas existentes, ou sejam todos os objetivos, reunidos simultâneamente, que justificam a creação de Parques Nacionais." (Décret n°1.713/1937)

était d'instaurer un lien symbolique entre la protection de l'environnement et l'identité nationale, ainsi que la reconnaissance de la valeur économique et esthétique du monde naturel (Franco, 2002). En l'occurrence, les initiatives de l'État et de la Société des Amis des Arbres fondaient alors un double mouvement – politique et intellectuel – qui essayait de relier, chacun dans leur domaine, les monuments naturels et la protection de la nature à leurs potentialités identitaires.

En outre, le gouvernement mettait en place, depuis les années 1930, des programmes de forte industrialisation, de sorte qu'un large mouvement d'urbanisation se répandait dans le territoire brésilien. En même temps, des codes nationaux tels que ceux de la Chasse et de la Pêche, des Eaux, et des Forêts sont établis, réglementant principalement les conditions d'accès et d'usage, ainsi que les ressources dites de domaine public.

À partir des années 1950, de nouveaux plans nationaux de développement s'implantent sur le territoire, dont la construction de Brasilia, la nouvelle capitale du pays. De grands projets d'exploitation minière ainsi que des projets de construction de routes et de soutien au développement d'une agriculture extensive sont engagés par le pouvoir public, d'abord avec la politique du président Kubitschek d'avancer « 50 ans en 5 » puis, à partir de 1964, avec la dictature militaire et ses choix pour accélérer le développement économique.

Le deuxième point d'inflexion, crucial pour l'avènement des politiques d'espaces naturels protégés, correspond à la troisième période définie par Pádua (2012) et consiste en une réponse plus ou moins directe aux politiques de développement intensif mises en place entre les années 1930 et 1970. Cette inflexion réside dans la naissance du mouvement écologiste brésilien lors des années 1980. Ce fait, plus profondément étudié par Eduardo Viola (1987), a eu lieu de façon graduelle et non-uniforme, mais il est caractérisé principalement par l'insertion progressive du débat environnemental dans les sphères du pouvoir public.

Viola (1987) décrit ainsi l'émergence du mouvement écologiste selon trois phases principales. La première, entre 1974 et 1981, se distingue par une double démarche, plutôt primaire et dite « apolitiques » : l'une de dénonciation des dégradations environnementales urbaines et l'autre de proposition d'un développement de communautés alternatives rurales. La deuxième phase, identifiée par l'auteur entre 1982 et 1985, est marquée par la politisation des deux premières démarches, qui se sont institutionnalisées formellement à cette période. Dans le même contexte, une procédure plus vaste d'organisation et de mobilisation sociale avait lieu au fur et à mesure que la dictature militaire brésilienne déclinait et que l'État brésilien se démocratisait, lors des années 1980. Finalement, la troisième phase identifiée par

Viola commence en 1986, quand le mouvement en faveur de l'environnement s'institutionnalise via des partis politiques, dont la création du Parti Vert (PV).

Comme l'indique le tableau en Annexe 4, même si l'Institut Brésilien de Développement Forestier (IBDF) est créé en 1967, ce n'est qu'en 1973 qu'une structure dédiée à « l'environnement » dans son sens plus large s'installe : le Secrétariat Spécial de l'Environnement (SEMA), rattaché au Ministère de l'Intérieur. Si l'IBDF s'était clairement engagé dans la planification et dans l'exploitation économique des ressources forestières, le Secrétariat se devait de répondre, lui, aux critiques reçues par le Brésil lors de la Conférence de Stockholm en 1972. Ces critiques s'adressaient au gouvernement dictatorial brésilien, très réactif et résistant à toute ingérence concernant son patrimoine naturel, au nom de la souveraineté nationale et de l'autonomie du développement économique (Maimon, 1993).

Le discours officiel était ainsi fortement marqué par une opposition entre le progrès et la protection de l'environnement, une fois que le progrès économique y était identifié comme priorité. À l'époque, les groupes écologistes étaient, très souvent, accusés de vouloir maintenir les brésiliens dans un état de « misère » économique. Ce discours et cette mentalité sont récurrents jusqu'à aujourd'hui dans les débats dualistes concernant les politiques d'aires protégées brésiliennes, comme on verra dans les chapitres suivants.

La création du SEMA en 1973 a été, cependant, fondamentale pour l'avancée d'une discussion publique plus complexe de la question environnementale, dans la mesure où son décret de création lui conférait des compétences plus globales, moins centrées sur un seul type de ressource, comme dans les instituts précédents, celui des Forêts par exemple. Parmi ses compétences multisectorielles, le SEMA est en charge du suivi de la dégradation et des transformations des écosystèmes via la télédétection, de l'établissement de normes et l'accompagnement des structures administratives responsables pour les politiques de conservation de la nature, ainsi que de la promotion, « de manière intensive » de programmes nationaux d'éducation du peuple brésilien pour l'usage adéquat des ressources naturelles (Décret n°73.030/1973, Art. 4).

D'abord centré sur la problématique de la pollution, le SEMA se propose par la suite de débattre et de créer des espaces naturels protégés. Une telle initiative vient, pour une grande part, de fonctionnaires publics liés ou partisans du mouvement écologiste, dans un contexte de complexification de l'appareil d'État en ce qui concerne la protection de l'environnement. Dans ce cadre, après avoir demandé au « directeur des Parcs », rattaché au Ministère de l'Agriculture et à l'IBDF, que la gestion des Parcs Nationaux revienne au SEMA, ce qui fut refusé, le coordinateur du Secrétariat, Paulo Nogueira Neto (Neto *apud*

Pureza *et al*, 2015, p.45) décide de créer, avec son équipe, de nouvelles catégories d'espaces naturels protégés : les Stations Écologiques (ESEC) et les Aires de Protection environnementale (APA), établies ultérieurement par la Loi n° 6.902/1981. La même année, sont créés le Conseil National de l'Environnement (CONAMA) et le Système National de l'Environnement (SISNAMA), dans le cadre de la Politique Nationale de l'Environnement (PNMA).

Entre la fin de années 1970 et le début des années 1980, une série d'études et de plans est faite par les fonctionnaires de l'IBDF, du SEMA et de la Fondation Brésilienne pour la Protection de la Nature (FBNC), qui élaborent, en 1979, une première proposition d'un Système National d'Aires Protégées[56]. Les deux organismes gouvernementaux, qui partageaient la gestion de certaines aires protégées créées depuis les années 1980, sont dissous en 1989 et intégrés à l'Institut Brésilien de l'Environnement et des Ressources naturelles renouvelables (IBAMA).

Ce qui est important de retenir, concernant ce deuxième point d'inflexion, c'est la mobilisation d'une équipe de fonctionnaires du gouvernement fédéral, avec des chercheurs brésiliens et étrangers afin de constituer des aires prioritaires de protection ainsi que des modèles adaptés au contexte brésilien. Le débat environnemental semble ainsi avoir émergé d'un groupe plutôt limité comme le remarquent Franco et Drummond (2009) :

> « L'émergence, au Brésil, d'une tradition centrée sur le soin de la nature, semble avoir eu comme une constante le fait des individus, majoritairement des scientifiques ou de techniciens liés aux entités gouvernementales, d'être les principaux mobilisateurs des entités civiles ayant pour but de pousser les gouvernements à prendre des positions plus décisives en faveur de la préservation du monde naturel. »[57] (Franco et Drummond, 2009, p.61).

En plus, les travaux de promotion et de cadrage des catégories d'ENP, promus par l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN), ainsi que les vagues de financement par des organismes internationaux, tels que la Banque Interaméricaine de Développement (BID) et l'Établissement de Crédit pour la Reconstruction (KfW) ont beaucoup influencé la création de politiques et des structures de protection de la nature au Brésil, tout en faisant appel à la mise en place de nouvelles formes de réglementation.

[56] Le premier plan, dénommé "I Etapa do Plano do Sistema De Unidades de Conservação do Brasil" proposait déjà un système d'aires protégées, ces dernières étant organisées selon cinq catégories de protection. La deuxième étape de ce Plan a été proposée en 1982.

[57] Traduction libre de l'extrait : "A emergência no Brasil de uma tradição voltada para o cuidado com a natureza parece ter tido como uma constante o fato de os indivíduos, na sua maioria cientistas ou técnicos ligados às instituições governamentais, serem os principais articuladores de entidades civis que visavam pressionar os governos a tomar posições mais decisivas a favor da preservação do mundo natural".

Le troisième moment d'inflexion correspond à l'assimilation, à partir des années 1990, des discours et des pratiques concernant la protection de l'environnement par un public plus large, ce qui amène également à une diversification des mouvements associatifs et des ONG écologistes. La diffusion de la cause environnementale dans la société brésilienne a concerné, dès les années 80, deux groupes sociaux plus particulièrement en prise avec les enjeux de la conservation de la nature. D'une part, les peuples autochtones et les populations traditionnelles pour lesquels les pratiques sociales et culturelles sont étroitement liées au soin qu'ils apportent au respect de la nature. Ce faisant, ils ont cherché à garantir leur maintien dans des territoires occupés depuis longtemps et menacés par des grands projets de développement économique – le cas, par exemple, du mouvement des « *seringueiros* » de l'Amazonie qui donnera lieu aux « Réserves Extractivistes ». D'autre part, des groupes sociaux revendiquaient leur maintien dans des territoires, également de vieille occupation, devenus des espaces naturels de protection intégrale, comme les Parcs Nationaux, où toute présence humaine était interdite. Dans ce cas, habitants ou usagers étaient expropriés ou empêchés de revenir sur leurs terres.

Les procès et les conflits issus de ces procédures de désappropriation ou de perte de droits font, jusqu'à aujourd'hui, l'objet de recherches en sciences humaines et sociales, l'un des précurseurs étant le sociologue Antônio Carlos Diegues, et le « Centre d'Appui à la Recherche sur les Peuplements Humains dans des zones humides brésiliennes » (NUPAUB)[58], qu'il a créé en 1988 au sein de l'Université de São Paulo.

Tous ces mouvements ont pris de l'ampleur lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) à Rio de Janeiro en 1992, la « Rio 92 ». Cette Conférence représente un important tournant dans les politiques nationales et internationales de la protection de la nature, puisque s'y confirment certains des engagements des gouvernements pour la création d'espaces naturels protégés, et que s'y font connaitre certains des mouvements sociaux brésiliens dans leur diversité. De plus, cette Conférence met en lumière les grandes organisations non-gouvernementales dédiées à la question environnementale, ONG qui s'étaient installées au Brésil dès la fin des années 1980, comme World Wild Fund for Nature (WWF), Greenpeace, The Nature Conservancy (TNC) et Conservation International (CI).

À cette même époque, on débat au Brésil afin de définir les critères proposés par le Système National d'Espaces Naturels Protégés (SNUC). Diegues publie, en 1994, le célèbre

[58] Traduction libre de : "Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Populações Humanas em Áreas Húmidas Brasileiras".

livre « *O mito moderno da natureza intocada* »[59], qui fait clairement la distinction entre les courants préservationniste et conservationniste du mouvement de protection de la nature au Brésil, et montre les limites de l'idéologie encore prépondérante, celle de la « *wilderness* ». Les publications de Diegues sont considérées comme une des principales bases théoriques du mouvement socio-environnemental brésilien qui débute dans la deuxième moitié des années 1980 avec les partenariats entre les mouvements sociaux et les mouvements écologiques. L'académie et les mouvements sociaux furent ainsi déterminants pour l'établissement d'une approche plus intégrative entre activités humaines et conservation de la nature (Lopes, 2006 ; Santilli, 2009).

Le mouvement socio-environnemental – représenté, entre autres, par la création du Centre National de Développement Durable des Populations Traditionnelles (CNPT) en 1992 au sein de l'IBAMA et par la création d'organisations non-gouvernementales, comme l'Institut « *Socioambiental* » [60] en 1994 –, associé aux présupposés de l'ethno-conservation, est à la base des politiques de conservation développées à partir des années 2000. En outre, les socio-environnementalistes répondaient favorablement, d'une certaine façon, au concept de développement durable, mis à l'agenda par la conférence de Stockholm de 1972 et ayant pris de l'ampleur lors des discussions de Rio 92.

La loi du SNUC a finalement été approuvée en 2000, considérant ainsi deux grands groupes d'aires protégées : celui des espaces naturels de protection intégrale et celui des espaces naturels à usage durable. Un des points le plus important de ce Système a été, selon Mercadante (2010), la démocratisation des procédures de conservation, même si la réglementation du SNUC ne se fait qu'à partir de 2002. Parmi les principaux instruments démocratiques prévus, il y a l'obligation de réaliser des consultations publiques pour la mise en place de la plupart des aires protégées, la création de Conseils Consultatifs et Délibératifs des ENP et l'inclusion sociale des habitants des ENP et de leurs alentours lors de l'élaboration des Plans de Gestion.

3.1.2. Les Aires de Protection environnementale : inspirations et incertitudes

La conception des Aires de Protection environnementale (APA) est issue des débats correspondant au deuxième point d'inflexion que nous avons identifié. Produit d'une action publique environnementale diversifiée, le format des APA, conçu par des fonctionnaires du

[59] En traduction libre du portugais : « Le mythe moderne de la nature intouchée ».
[60] Dès 2001, l'Institut Socioambiental est devenu une Organisation de Société civile d'Intérêt public (OSCIP).

SEMA, est inspiré des modèles des Parcs naturels européens – surtout les *« Parques Naturais »* portugais et les « Parcs naturels régionaux » français. Il est considéré comme un des premiers résultats de la pluralisation des conceptions de conservation de la nature au Brésil, le but visé étant la possibilité de créer des ENP dans des territoires touchés par des propriétés privées, une fois que les zones inhabitées étaient de plus en plus rares (Neto *apud* Pureza, 2014). Ces Aires avaient donc comme objectif de minimiser les dégâts environnementaux dans des zones occupées par l'homme et dans des zones utilisées à des fins industrielles et agricoles, en y faisant valoir des critères plus rigoureux d'usage, de sorte que la question environnementale soit plus présente et oriente les actions dans des territoires définis « APA ».

Remarquons que, lors de la parution de loi nº 6.902/1981, les appellations « espaces naturels protégés » ou « aires protégées » n'étaient pas encore utilisées comme concepts dans la législation brésilienne. La loi de 1981 cite de manière très globale les « Aires de Protection environnementale », en les définissant – très brièvement – par leur association aux « Stations Écologiques » (catégorie d'ENP également instaurée par la loi de 1981). La création des « APA » en tant que « modèle » précis reste ambigüe jusqu'à la parution de la résolution CONAMA n° 10/1988, qui la réglemente précisément en tant qu'un « espace naturel protégé ». Deux brèves règlementations sur les conditions de création d'une APA sont faites jusqu'à l'année 2000, quand les APA sont incluses dans le système du SNUC comme une des catégories d'ENP à usage durable.

Ce modèle ne fait pas, cependant, unanimité dans l'opinion publique en tant qu'« espace naturel protégé ». En présentant un agenda d'action et de gestion très fluide, profondément critiqué par les plus préservationnistes, son pouvoir restrictif et réglementaire est considéré comme presque inexistant. Les effets et les résultats de la mise en place des APA et, d'une manière plus générale, du SNUC, prennent forme dans l'actualité, orientant une série d'études sur ces mécanismes de gestion publique et de gestion participative. Actuellement, les débats portent donc sur une réévaluation des ENP existants ainsi que sur le renouvellement de leurs formes d'application. Ce qui pourrait consister dans un quatrième point d'inflexion, à savoir une perspective de reformulation des modèles, comme on verra dans la section suivante, consacrée aux débats et constructions de l'image et des objectifs des APA au fur et à mesure de leurs années d'existence.

3.2. L'évolution de l'agenda des APA

Le modèle d'Aire de Protection environnementale est apparu, en 1981, non seulement pour créer des nouvelles zones destinées à la protection du biote, mais aussi pour institutionnaliser et diversifier les modes de protection de la nature. Paulo Nogueira Neto, le premier coordinateur du SEMA, propose cette catégorie à la suite de sa visite à un Parc naturel portugais, le parc d'Arrábida. Selon son témoignage sur le débat existant à l'époque, il a fallu porter beaucoup d'attention aux adaptations du modèle européen dans la proposition du modèle des APA, car ces dernières « exigeaient une attention juridique plus grande », liée surtout à leur complexité foncière (Neto, 2001, p.364). Il était question de rendre possible une administration de la nature existante dans des terres privées, sans atteindre aux droits de leurs propriétaires, ni à la loi organique nationale. Il était aussi question de ne pas faire coïncider les fonctions et les prérogatives de l'IBDF – déjà responsable pour la gestion des Parc nationaux, Réserves biologiques, Forêts nationales et Parcs de chasse – avec les compétences du SEMA.

3.2.1. La formalisation progressive des « Aires de Protection environnementale »

La loi n° 6902/1981 ne donne pas, cependant, une définition exacte des APA. Elle porte plutôt sur la catégorie de Station écologique – plus restrictive et à des fins de réserve biologique et de recherche scientifique –, un seul de ses onze articles concernant directement les APA. Cet article propose ainsi que :

> « Dans chaque Aire de Protection Environnementale, selon les principes constitutionnels qui régissent l'exercice du droit de propriété, le Pouvoir Exécutif établira des normes, en limitant ou en interdisant :
> a) l'implantation et le fonctionnement d'industries potentiellement nuisibles, capables d'affecter les sources d'eau ; b) la réalisation d'ouvrages de terrassement et l'ouverture de canaux, quand ces initiatives apportent des sensibles altérations des conditions écologiques locales ; c) l'exercice d'activités capables d'occasionner une érosion élevée de terres et/ou un élevé niveau d'ensablement des collections hydriques ; d) l'exercice d'activités qui menacent une extinction d'espèces rares du biote régional au sein de l'aire protégée. » [61] (Brésil, Loi n° 6.902/1981, Art. 9).

La mise en place de ces orientations était déléguée au SEMA, qui devait établir des normes « limitant » ou « interdisant » les activités pouvant causer les dégâts cités dans

[61] Traduction libre de l'extrait: "Art . 9º - Em cada Área de Proteção Ambiental, dentro dos princípios constitucionais que regem o exercício do direito de propriedade, o Poder Executivo estabelecerá normas, limitando ou proibindo: a) a implantação e o funcionamento de indústrias potencialmente poluidoras, capazes de afetar mananciais de água; b) a realização de obras de terraplenagem e a abertura de canais, quando essas iniciativas importarem em sensível alteração das condições ecológicas locais; c) o exercício de atividades capazes de provocar uma acelerada erosão das terras e/ou um acentuado assoreamento das coleções hídricas; d) o exercício de atividades que ameacem extinguir na área protegida as espécies raras da biota regional." (Brésil, Loi n° 6.902/1981)

l'article 9. Comme on l'a vu auparavant, il faut attendre la résolution 10 du CONAMA[62], publiée en 1988, pour une plus grande précision sur l'instrumentalisation des APA. Entre-temps (1981-1988), onze APA fédérales sont créées sur une surface de 1.500.000 hectares, avec des normes peu précises de gestion, dont l'APA de Guaraqueçaba – qui fait l'objet de cette thèse.

La première définition précise des APA se fait donc dans cette résolution qui les définit comme des « […] espaces naturels protégés, destinés à défendre et à conserver la qualité environnementale et les systèmes naturels présents, tout en envisageant l'amélioration de la qualité de vie de la population locale et aussi la protection des écosystèmes régionaux »[63] (Résolution CONAMA n° 10/1988, Art. 1).

Même si elles sont très générales, la loi de 1981 et la résolution de 1988 innovent, l'une en établissant pour la première fois une loi portant exclusivement sur des ENP, l'autre, en envisageant pour la première fois l'association, dans un ENP, de la protection des écosystèmes régionaux et le « bien-être » de ses habitants. Jusqu'alors, les aires à être protégées se distinguaient clairement des zones habitées, de manière que les réserves et les parcs naturels se destinaient soit à la sauvegarde des attributs et des paysages natifs pour les générations futures, soit à l'émerveillement des personnes qui rendaient visite à ces espaces définis comme tels.

Dans la première proposition de réglementation des APA, l'objectif de concilier conservation de la nature et activités humaines mettait en avant deux mécanismes. D'un côté, un soutien du SEMA (orientation et assistance) auprès des propriétaires privés envisageant le suivi de la loi environnementale de base. Pour cela, « Ser[aient] considérés comme relevant et dignes de reconnaissance publique les services rendus, de toute sorte, à la cause conservationniste »[64] (Décret n° 88.351/1983, Art. 34) – de façon que tout projet de propriétaire des terres incluses dans les APA et soutenues par le SEMA[65], auraient priorité de financement des institutions fédérales de crédit. De l'autre côté, la Résolution de 1988 établissait, comme instrument de gestion des APA, le « Zonage Écologique Économique »

[62] Conseil responsable pour l'établissement de normes sur les ESEC, ARIE et APA depuis le décret n° 88.351/1983.

[63] Traduction libre de l'extrait : "[...] unidades de conservação, destinadas a proteger e conservar a qualidade ambiental e os sistemas naturais ali existentes, visando a melhoria da qualidade de vida da população local e também objetivando a proteção dos ecossistemas regionais."

[64] Traduction libre de l'extrait : "Serão considerados de relevância e merecedores do reconhecimento público os serviços prestados, por qualquer forma, à causa conservacionista."

[65] Les projets éligibles devraient faire référence à l'usage rationnel des sols et à l'amélioration des conditions sanitaires et d'habitation. Le tourisme n'était pas considéré comme un projet soutenu financièrement, mais le même Décret autorisait les propriétaires de terre à indiquer leur insertion dans une APA – par le biais d'affiches –, ainsi qu'à utiliser la provenance « APA » pour leurs produits de vente.

(ZEE), qui avait comme finalité de définir les normes d'utilisation de l'aire protégée partagée en zones selon des critères biotiques, géologiques, urbanistiques, agro-pastoraux, *extractivistes* et culturels. L'instrument du ZEE a été remplacé, à partir de la législation (2000) et de la réglementation (2002) du SNUC, par les Plans de Gestion, dont le zonage correspond souvent à un de ses composants.

Étant donné que les propriétés privées des APA sont gérées par la loi organique fédérale et sont orientées, dans la mesure du possible, par les restrictions indiquées lors du zonage, les APA sont considérées, par beaucoup, plutôt comme un moyen de planification territoriale qu'en tant qu'un ENP (Pádua, 2001). Ce raisonnement, plus présent dans les conceptions préservationnistes, oppose fréquemment les ENP de protection intégrale aux ENP habités. Proposée, le plus souvent, dans un schéma très dualiste, la forte opposition entre les partisans des formes de protection offre des pistes pour comprendre les différentes valeurs que les ENPH peuvent porter lors de leur mise en place. Une fois que, de ces différentes appréciations, découlent des adaptations institutionnelles et différents degrés de financement public des actions, une analyse de leurs contextes de sens doit aller ainsi au-delà de l'évaluation des mécanismes légaux et des exemples particuliers. En effet, les espaces protégés font souvent partie d'une perspective systémique (les systèmes nationaux d'aires protégées, par exemple) et dépendent d'une série de facteurs indissociables – sociaux, politiques, culturels, économiques et techniques – pour une mise en place effective.

3.2.2. Les référentiels adoptés dans la définition de la catégorie d'« Aire de Protection environnementale »

Il faut donc remarquer, pour l'instant, l'évolution historique de la conceptualisation des APA et de leur cadrage par rapport à d'autres politiques. Si, d'abord, elles étaient définies en tant qu'aires de protection d'écosystèmes régionaux et d'amélioration de la qualité de vie de leurs habitants, lors de l'approbation du SNUC, une APA est définie comme

> « […] une aire généralement large, avec un certain degré d'occupation humaine, douée d'attributs abiotiques, biotiques, esthétiques ou culturels spécialement importants pour la qualité de vie et le bien-être des populations humaines ; [une APA] a comme objectifs fondamentaux de protéger la diversité biologique, discipliner le processus d'occupation et assurer la 'soutenabilité' de l'utilisation des ressources naturelles »[66] (Brésil, Loi n° 9985/2000, Art. 15).

[66] Traduction libre de l'extrait : "Art. 15. A Área de Proteção Ambiental é "uma área em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais." (Loi n° 9985/2000, Art. 15)

Cette définition, valide jusqu'à nos jours, entre dans la perspective du Système National qui fixe les ENP selon la portée de leurs caractéristiques, de leurs fonctions et de leurs objectifs. Les termes employés indiquent, toutefois, certains changements de la conception des politiques de conservation au long des années, comme nous pouvons l'analyser dans le Tableau 5.

Tableau 5. Évolution des concepts et des approches adoptés lors de la définition des Aires de Protection Environnementale

	1981	1988	2000
L'APA est	une aire à protection environnementale relevant de l'intérêt public	un espace naturel protégé	une aire contenant des attributs (abiotiques, biotiques, esthétiques et culturels), spécialement importants pour la qualité de vie et le bien-être de la population humaine
Elle assure	le bien-être des populations humaines	la qualité environnementale	la « soutenabilité » de l'utilisation des ressources naturelles ; l'occupation ordonnée du territoire
Elle protège/conserve	les conditions écologiques locales	les écosystèmes régionaux ; les systèmes naturels	la diversité biologique

Source : élaboré par l'auteure à partir des textes de la Loi n° 6.902/1981, de la Loi n° 9.985/2000 et de la résolution CONAMA n° 10/1988.

Il est intéressant d'observer, par exemple, l'attention donnée en 1981 à l'intérêt public des APA. À l'époque, la Constitution brésilienne ne prenait pas en compte les principes basés sur l'« environnement » : en effet, y était rares les références à la « nature ». Cependant, comme nous l'avons indiqué auparavant, il était prévu que le « patrimoine naturel » devrait être sauvegardé et réglementé essentiellement par le pouvoir public – les conditions écologiques ayant un caractère plutôt fonctionnel en ce qui concerne le bien-être des populations humaines.

Dans le cas de la résolution de 1988, un tel règlement répondait à une série de débats internationaux et nationaux, comme par exemple le rapport Brundtland de 1987, issu de la Commission Mondiale sur l'Environnement et le Développement, ainsi que la Constitution brésilienne de 1988. Entre les principales influences de ces événements sur la réglementation des APA, nous pouvons citer le caractère plus systémique adopté par la résolution, en prenant en compte la protection d'« écosystèmes régionaux », plutôt que de « conditions locales ». Une autre influence s'observe dans l'idée de « qualité environnementale ». Les présupposés du concept de développement durable considérant l'environnement comme le lieu où chacun

de nous vit (CMED, 1988), il était donc crucial d'avoir un environnement – habité – de qualité, écologiquement équilibré. Il est important d'évoquer aussi les besoins de contrôle des activités polluantes, tant au niveau des normes plus générales que dans la résolution du CONAMA de 1988.

En ce qui concerne la conception actuelle des APA, deux points méritent d'être mis en évidence : sa définition par des aires avec « occupation humaine » et l'attention donnée aux termes « soutenabilité » et « protection de la diversité biologique ». Ces termes, profondément évoqués depuis Rio 92 et la Convention sur la Diversité Biologique (CDB), orientent toute la législation du SNUC. Dans ce Système, une grande attention est ainsi donnée à la question des espaces naturels protégés habités et aux droits et devoirs des populations y résidant. Entre outre, la présence humaine dans les aires protégées a été rendue possible grâce à l'adoption de la perspective du développement durable, tenu comme principe et comme objectif d'une série de catégories d'ENPH. En plus, le mouvement socio-environnemental brésilien trouve écho et représentation dans le Système, ainsi que lors de ses réglementations ultérieures, par l'adoption des principes participatifs et de gouvernance, dont la création de Conseils consultatifs et délibératifs.

Malgré toute la structure normative du SNUC, la fonctionnalité de ce schéma de conservation est souvent mise en question. En effet, les modèles sous-jacents ainsi que les ressources dédiées à son fonctionnement ne rendent pas compte de toute la diversité territoriale, sociale et biologique brésilienne. Un tel questionnement et la révision du système pourraient donc être considérés, comme cité à la section 3.1, en tant que le quatrième point d'inflexion du débat environnemental relatif aux aires protégées. Si, au bout d'un moment, l'adoption d'un regard plus pluriel sur la conservation a pris force au sein de la législation, aujourd'hui il est à l'épreuve. Une analyse plus précise des cadres écologiques du développement de l'expérience des APA nous semble ainsi pertinente. Pour l'instant, les instruments et les politiques participant de ces cadres, sont présentés dans la section suivante.

3.3. Les APA aujourd'hui : les instruments et les politiques publiques connexes

Plus de trente-cinq ans après la première loi créant le modèle des Aires de protection environnementale, celui-ci est l'objet d'adaptations, sur les plans réglementaires et d'acceptation sociale, résultant de sa mise œuvre. Les APA fédérales occupent, le plus souvent, de grandes surfaces, leur ensemble totalisant actuellement 10,5 millions d'hectares

répartis sur 230 municipalités brésiliennes. La présentation des instruments actuels de gestion des APA, ainsi que des politiques publiques qui lui sont liées, nous permet un premier rapprochement des expériences qu'elles ont pu provoquer, soit à l'égard des politiques elles-mêmes, soit au sein de l'action publique en prise avec ces aires de protection. Même s'il est intéressant d'analyser la diversité acceptions de l'« APA » dans leurs contextes hétérogènes d'application, nous nous limitons, dans les lignes qui suivent, à une réflexion sur les contextes plus généraux où de telles acceptions ont pu être développées.

Parmi les points de repère de cette trame dont il faut tenir compte, nous pouvons citer : la contemporanéité des APA avec des enjeux de (ré)démocratisation et de pluralisation instrumentale de la démocratie brésilienne – ainsi qu'avec des enjeux d'institutionnalisation des groupes et des mouvements sociaux ; la complexité socioculturelle, écologique et d'occupation du territoire brésilien, étant donné sa composition populationnelle plurielle et sa diversité biologique, au sein d'un pays de dimension continentale ; le capital social et financier nécessaire pour l'implémentation des APA.

Dans le cadre des enjeux de (re)démocratisation de la politique nationale, les présupposés participatifs ont été progressivement insérés dans la législation. Ceci depuis la Constitution Fédérale de 1988, où ils figurent, essentiellement, dans les articles qui traitent des services publics de santé, d'assistance sociale et d'éducation. Plus tard, à partir de Rio 92, ces principes sont agrégés aux normes de conservation de la nature. Cette incorporation s'exprime dans le SNUC, qui définit comme une de ses directives celle d'assurer « la participation effective des populations locales lors de la création, implantation et gestion des espaces naturels protégés »[67] (Brésil, Loi n° 9.985/2000, Art. 5). À cet effet, le SNUC prévoit deux instruments principaux, obligatoires dans la plupart des ENP : les Conseils de gestion (CG) et les Plans de gestion (PG). Ces dispositifs sont au cœur des basculements subis par les politiques de conservation de la nature, surtout en ce qui concerne l'adoption des mécanismes de gouvernance, issus à la fois des directives plus globales et des conflits de gestion confrontés par les premiers ENP sur le terrain.

La loi nº 9985/2000 définit ainsi le besoin de l'existence des Conseils de gestion dans la plupart des catégories d'ENP, en indiquant s'ils doivent avoir un caractère consultatif ou délibératif. Cependant, dans le cas précis des APA, le SNUC ne précise pas le type de Conseil concerné, en exprimant simplement que

[67] Traduction libre de l'extrait : "III - assegurem a participação efetiva das populações locais na criação, implantação e gestão das unidades de conservação; " (Brésil, Loi n° 9.985/2000, Art. 5).

> « L'Aire de Protection environnementale disposera d'un Conseil présidé par l'institution responsable de son administration et constitué par des représentants des organismes publics, des organisations de la société civile et de la population résidente, selon les dispositions prises lors du règlement de cette loi » [68] (Brésil, Loi n° 9.985/2000, Art. 15).

Cette imprécision initiale concernant le type des Conseil à adopter a mené les gestionnaires locaux de l'IBAMA et des APA à établir le format que leur semblait le plus efficace – ou le plus viable – dans chaque contexte. Parmi les facteurs supposés influencer le choix et l'action des administrateurs figurent : le niveau et le type d'occupation des territoires des APA, la diversité des groupes sociaux et économiques impliqués, la densité démographique, les formes d'usage des ressources naturelles, le nombre de fonctionnaires par aire protégée, leurs croyances et leurs compétences communicationnelles, ainsi que les objectifs et les projets de territoire prévus lors du décret de création de chaque ENP (MMA, 2004).

Même si les questions de légitimité et de fonctionnalité des Conseils de gestion sont particulièrement complexes (Corte, 1997 ; Viana et Ganen, 2005 ; Macedo, 2008 ; Maiçara, 2009 ; Moraes, 2011 ; Maya et al, 2014), ce qui nous importe ici c'est le fait que les APA furent la seule catégorie d'ENP dont le type de Conseil n'a pas été initialement défini par la loi. Cela pourrait indiquer, en même temps, une ouverture aux contextes locaux et une plus grande marge de manœuvre pour les gestionnaires – qui pourraient adapter au mieux le Conseil selon les besoins du territoire géré. Mais aussi, cela pourrait indiquer une indétermination législative quant à cette structure, source des problèmes rencontrés lors de sa mise en place comme des critiques qui lui ont été adressées par la suite.

Pour cette raison, quand bien même la loi de 2000 exigeait l'existence des Conseils dans les APA, les gestionnaires pouvaient choisir – souvent orientés par l'IBAMA – entre les deux formats, consultatif ou délibératif. À partir de 2004, une série d'avis juridiques a privilégié le format consultatif. Comme nous pouvons noter dans le Tableau 6, sur les 12 APA ayant créé des Conseils de gestion depuis les années 2000, 7 avaient fait le choix du délibératif. Dans certains cas, même avant la réglementation du SNUC, et cela depuis les années 1990, certains ENP créaient des Comités de gestion participative. Si la plupart de ces Comités ont été transformés en Conseils délibératifs par l'IBAMA après le SNUC, ils

[68] Traduction libre de l'extrait : "§ 5o A Área de Proteção Ambiental disporá de um Conselho presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes dos órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e da população residente, conforme se dispuser no regulamento desta Lei." (Brésil, Loi n° 9.985/2000, Art. 15).

deviennent, à partir de 2004, des Conseils consultatifs, comme cela a été le cas de l'APA de Petrópolis (Valverde, 2009), la première APA brésilienne.

Les difficultés et les potentialités de gestion ne se limitent pas, évidemment, aux changements normatifs. Comme nous pouvons observer dans le tableau ci-dessous, des 34 APA fédérales existantes, seulement 14 possèdent un Plan de Gestion selon les conditions du SNUC. En ayant comme base théorique la planification bio-régionale, les recommandations du MMA proposaient, en 2001, le suivi des approches de la Planification Stratégique, de la Planification Participative et du Système de Gestion et de Qualité Environnementale pour les plans de gestion des APA (MMA, 2001).

Tableau 6. Aires de Protection environnementale brésiliennes – données principales et disposition des instruments de gestion

Création	APA	Surface (ha)	Conseil de Gestion	Plan de Gestion	Nombre municipes/ états	Biome
1982	Petrópolis	59.049	Oui 2001 (2005)	Oui 2009	4/1	FA
1982	Bacia do rio Paraíba do Sul	292.597	Non	Non	1/1	FA
1982	Serra da Mantiqueira	422.873	Oui 2004	Non	27/3	FA
1983	Bacia do Rio Descoberto	32.100	Oui 2014	Oui 2014	3/2	CE
1983	Bacia do Rio São Bartolomeu	84.100	Non	Non	1/1	CE
1983	Cairuçu	33.800	Oui 2001 (2005)	Oui 2005	1/1	MC
1983	Piaçabuçu	9.143	Oui 2003	Oui 2010	2/1	MC
1984	Cananéia - Iguape - Peruíbe	202.832	Oui 2002 (2004)	Oui 1984 (2016)	6/1	MC
1984	Guapimirim	14.340	Oui 2001 (2005)	Oui 2004	4/1	MC
1985	Guaraqueçaba	283.014	Oui 2002 (2005)	Oui 1995*	4/1	MC
1986	Fernando de Noronha - Rocas - São Pedro e São Paulo	93.000	Oui 2001 (2005)	Oui 2005	1/1	MC
1989	Cavernas do Peruaçu	143.866	Oui 2004	Non	4/1	CE
1989	Igarapé Gelado	21.600	Oui 2014	Oui 2016	1/1	AMZ
1990	Carste de Lagoa Santa	35.600	Oui 2005	Oui 1998*	7/1	FA
1990	Morro da Pedreira	66.200	Oui 2004	Oui 2014	8/1	FA
1990	Serra da Tabatinga	35.328	Non	Non	1/1	CE
1992	Anhatomirim	3.000	Oui 2008	Oui 2013	1/1	MC
1992	Ibirapuitã	318.000	Oui 2001 (2005)	Oui 1998*	4/1	PA
1993	Barra do Rio Mamanguape	14.640	Oui 2005	Oui 2014	4/1	MC
1996	Delta do Parnaíba	313.800	Oui	Oui	10/3	MC

			2007	1998*		
1996	Serra da Ibiapaba	1.592.550	Oui 2012	Non	26/2	CA
1997	Chapada do Araripe	1.063.000	Oui 2008	Non	33/3	CA
1997	Costa dos Corais	413.563	Oui 2011	Oui 2013	12/2	MC
1997	Ilhas e Várzeas do Rio Paraná	1.003.060	Oui 2009	Non	27/3	FA
1998	Meandros do Rio Araguaia	357.126	Oui 2007	Non	4/3	CE
2000	Baleia Franca	156.100	Oui 2006	Non	9/1	MC
2001	Nascentes do Rio Vermelho	176.159	Oui 2006	Non	5/1	CE
2002	Bacia do Rio São João/Mico-Leão-Dourado	150.700	Oui 2009	Oui 2008	7/1	FA
2002	Planalto Central	504.608	Oui 2002	Oui 2015	3/2	CE
2006	Tapajós	1.988.445	Oui 2011	Non	3/1	AMZ
2008	Serra da Meruoca	608	Non	Non	4/1	CA
2010	Costa das Algas	112.545	Oui 2010	Non	3/1	MC
2016	Campos de Manicoré	151.410	Non	Non	1/1	AMZ
2016	Jamanxim	542.309	Non	Non	1/1	AMZ

Sources : ISA – Áreas de Proteção Ambiental (2017), ICMBio - CNUC (2016). Dernière mise à jour : février 2017.
Sigles valables pour ce tableau uniquement, correspondant aux biomes brésiliens : AMZ (Amazonien) ; CA (Caatinga) ; CE (Cerrado) ; FA (Forêt Atlantique) ; MC (Marin côtier) ; PA (Pampa).
Note 1 : en ce qui concerne les Conseils avec deux dates de création – exemple : 2001 (2005) –, il faut tenir compte qu'il y a eu un passage d'un conseil de type délibératif (première date) à un conseil de type consultatif (deuxième date), en réponse au décret n° 4.340/2002.
Note 2 : en ce qui concerne les Plans de Gestion, les dates marquées par un « * » représentent la parution d'un document considéré comme instrument de gestion, mais établi avant la Loi n° 9.985/2000.

Même si le SNUC a promu des effets intéressants dans le sens de mettre les ENP dans un seul système, tout en indiquant une complémentarité de leurs fonctions, la standardisation des mécanismes a occasionné la disparition de certains d'entre eux qui avaient été développés localement. Selon Moraes (2012), comme conséquence des basculements entre les types de Conseil, les gestionnaires qui avaient fait, précédemment, des compromis avec les résidents ou usagers des ENPH, ont été, entre autres, confrontés à un manque de crédibilité à l'égard de leurs interlocuteurs, une fois que certains de leurs engagements n'avaient pas pu être tenus.

Les propositions du guide méthodologique du Ministère de l'Environnement concernant la mise en place des APA (MMA, 2001) étaient, ainsi : de élaborer d'analyses stratégiques et de formuler des évaluations prospectives concernant les scénarios futurs, dans l'objectif de réduire les incertitudes des procédures de gestion, ainsi que de prévoir des actions spécifiques pouvant rendre compte de la « mission APA » ; de rendre propice

l'engagement des habitants et des usagers des APA dans ses activités, dans l'objectif de permettre l'aboutissement des objectifs et des missions de ces aires protégées, en les rendant plus efficaces par la prise en compte des parties prenantes de ces territoires ; de faire une gestion centrée sur l'amélioration de la qualité environnementale, selon une « boucle de qualité » incluant des procédures séquentielles d'évaluation, planification, implantation, suivi et révision des actions et de ses attributs.

Bien que ces approches avaient plutôt un caractère de gestion administrative, l'adoption de la Planification participative envisageait de :

> « […] rendre la communauté plus motivée, par son engagement dans le processus de développement et de mise en place de l'APA, par de nouvelles alternatives et opportunités pouvant amplifier sa qualité de vie, tout en conservant la biodiversité – en plus de rendre propice la gérance de conflits existants et potentiels. Il est question d'y impliquer les valeurs, expectatives et perspectives de la communauté. De cette manière, la société ainsi que chaque habitant présent dans ce procès, mesurent les problèmes sociaux, économiques, culturels et politiques dans leur territoire et explicitent leurs aspirations collectives ou personnelles. De l'autre côté, il est important qu'ils reçoivent des informations sur le 'tout environnemental' de leur secteur. Ainsi, chacun aura l'opportunité de démocratiser sa connaissance et sa perception particulière, au fur et à mesure que sa problématique personnelle se politise. »[69] (MMA, 2001, p. 38)

Selon l'extrait ci-dessus, la participation des parties prenantes de l'APA est aussi une invitation à une forme de politisation et de publicisation de leurs expériences personnelles. Les procédures participatives d'une APA seraient ainsi fondamentales non seulement pour la création d'arènes publiques de débat pouvant mettre en évidence les attentes de la population locale, mais aussi pour rattacher la qualité de vie des individus au « tout environnemental » que leur région pourrait représenter.

Les débats au sein des Conseils et la mise en place des Plans de gestion doivent être en mesure de permettre de minimiser ou même résoudre des problèmes sur la base d'un diagnostic de la situation actuelle et de l'élaboration de scénarios futurs, tout en essayant de rendre compte des problématiques de chaque territoire ou de chaque groupe social. Ne s'agissant pas d'une tâche facile, il fallait donc des fonctionnaires préparés aux procédures de négociation, ainsi que des ressources financières qui permettraient de faire, en même temps,

[69] Traduction libre de l'extrait : "[...] busca também motivar a comunidade, tendo em vista seu engajamento no processo de desenvolvimento e implantação da APA, através de novas alternativas e oportunidades capazes de ampliar sua qualidade de vida e conservar a biodiversidade, além de propiciar o gerenciamento dos conflitos existentes e potenciais. Trata-se de envolver valores, expectativas e perspectivas da comunidade. Assim a sociedade, bem como cada habitante presente nesse processo, dimensiona os problemas sociais, econômicos, culturais e políticos em seu território e explicita suas aspirações coletivas ou pessoais. Por outro lado, é importante que receba informações sobre o 'todo ambiental' do seu lugar. Assim, cada um terá a oportunidade de democratizar seu conhecimento e sua percepção particular, ao mesmo tempo em que politiza sua problemática pessoal." (MMA, 2001, p. 38)

des études complexes de la réalité socio-environnementale et de tenir des réunions avec les communautés concernées.

La formation de l'ICMBio, en 2007, essayait de répondre à cette complexité croissante de la gestion des espaces naturels protégés, tout en facilitant la régie financière des unités de protection. La sortie des ENP de l'IBAMA[70] pour un rattachement à l'ICMBio a poussé les espaces natures vers une plus grande spécialisation dans le sens de la conservation. Mais, en étant une institution uniquement dédiée aux espaces naturels protégés, l'ICMBio a pu créer des conseils comme celui des populations traditionnelles, ainsi qu'un centre de formation d'« analystes environnementaux »[71]. L'Institut s'organise actuellement autour de quatre divisions orientées par ses principaux domaines d'action : Recherche, Évaluation et Suivi de la Biodiversité (DIBIO), Planification, Administration et Logistique (DIPLAN), Actions Socio-environnementales et Consolidation Territoriale des ENP (DISAT) et Création et Gestion des ENP (DIMAN).

Si, durant une certaine période, la problématique des aires protégées s'inscrivait dans un plaidoyer pour leur création et pour la mise en réserve de certains attributs naturels et culturels, dans une deuxième phase les efforts se sont orientés vers la mise en place d'instruments participatifs et efficaces de gestion des ENP créés. Aujourd'hui, ces espaces se confrontent encore à des problèmes de gestion, comme le manque de capital social et financier et la résistance d'une grande partie de la population qui les perçoit comme des contraintes.

Une troisième conjoncture se présente donc actuellement, qui consiste à faire reconnaître et promouvoir ces espaces comme des générateurs de développement social et économique afin de permettre enfin leur consolidation territoriale. Au-delà de la quête d'un développement durable, les ENP rentrent dans le domaine de la prestation de services écosystémiques, soit par le développement chaque fois plus grand d'un tourisme rural-écologique, soit par les politiques de crédit de carbone ou de compensation environnementale, dont l'Impôt sur la Circulation de Marchandises et Services (ICMS)-Écologique, mis en place au Brésil.

En étant un des mécanismes de valorisation financière indirecte des ENP, l'ICMS-Écologique consiste en une redistribution tributaire des municipes ayant des aires protégées.

[70] L'IBAMA se consacre aujourd'hui aux affaires de contrôle et de licences environnementales au niveau fédéral. Tant l'IBAMA que l'ICMBio représentent des « autarcies » fédérales rattachées au Ministère de l'Environnement.

[71] Dénomination des fonctionnaires publics responsables pour l'administration des ENP. Parmi leurs attributions, figure la planification environnementale, organisationnelle et stratégique liée à l'exécution des politiques nationales d'environnement.

Ces municipes, parfois éloignés des principaux axes du développement « classique », sont « dédommagés » par des compensations financières pour services écologiques rendus. En 2011, un total de R$ 400 millions a été transféré aux administrations municipales au nom de l'ICMS-Écologique. Selon une étude sur l'économie des ENP, les investissements sont encore insuffisants : il faudrait au moins le double de la recette actuelle pour une maintenance minimale du Système (Medeiros et al, 2011).

Vu la grande différence entre les conditions, les territoires et les niveaux de protection des ENP, une des procédures pour bien équilibrer les transferts a donc été de pondérer les attributs de chaque aire protégée, selon sa valeur en biodiversité et son niveau de conservation. Définies selon chaque État fédératif, les formules des transferts prennent en compte, entre autres, les surfaces protégées, l'existence et la qualité de services municipaux liés à l'environnement, tels que la collecte d'ordures et le traitement d'égouts. Dans ce système associant compensation et exigences environnementales, on observe la création de nouvelles aires protégées bénéficiant d'une meilleure acceptation sociale (Fernandes et al, 2011 ; Loureiro, 2002).

Font actuellement débat l'efficacité et le poids économique des APA, car elles sont souvent des aires protégées de grande extension, concernant plusieurs municipalités. Entre autres raisons, les APA rencontrent des défis de gestion liés aux limites de l'action sur des propriétés privées et à leur coexistence avec d'autres politiques de gestion du territoire. Le rapport sur l'efficience des ENP, publié en 2011, évalue, par le biais de la méthode RAPPAM ("*Rapid Assessment and Prioritization of Protected Area Management*")[72], les indicateurs de gestion de ces espaces entre 2005 et 2010 (ICMBIO et WWF, 2011).

Parmi les principales données présentées, les APA sont évaluées pour leur valeur importante sur le plan socioéconomique, mais aussi en considérant qu'elles sont une des catégories d'ENP les plus vulnérables. Du point de vue du premier indicateur, l'APA est la catégorie qui est la plus concernée pour bénéficier des services fiscaux environnementaux, une des seules unités de protection permettant l'usage direct des ressources naturelles et accueillant des activités économiques intensives, essentiellement agricoles. Ce dernier point a donc sa contrepartie : la vulnérabilité environnementale, puisque les APA, en permettant une plus grande facilité d'accès aux ressources naturelles que dans d'autres espaces protégés, subissent particulièrement de fortes pressions sur leurs écosystèmes.

[72] La méthode RAPPAM, créée par le WWF, s'applique par un questionnaire considérant cinq éléments : le contexte, la planification, les inputs, les procès et les résultats des ENP.

Un autre item souligné par l'étude RAPPAM est celui de la qualité et des formes de prise de décision au sein des ENP. Les catégories Réserve « extractiviste », Forêt nationale et Aire de protection environnementale y sont les mieux évaluées. Les trois correspondent à des aires protégées habitées[73], et doivent établir des espaces de négociation pour une meilleure gestion. Dans le cas des APA, le rapport montre qu'il y a souvent une forte collaboration entre leurs parties prenantes, mais que les procédures de participation populaire n'aboutissent qu'à un niveau moyen (50%) de qualité, selon les variables prises en compte par le rapport.

En effet, certaines particularités des APA les mènent à analyser l'efficience de leur gestion. À ce titre, deux points liés à leur configuration légale peuvent être signalés dans le cadre d'une première réflexion sur des éléments pouvant influencer leurs expériences actuelles.

Le premier est que les APA sont créées par des décrets fédéraux, sur la base de l'identification des zones naturelles potentiellement remarquables, ou selon leur importance comme « zones tampon » pour des espaces naturels à protection intégrale. Même si les APA plus récentes sont décrétées après la réalisation de consultations publiques, elles ne correspondent pas à des projets *bottom-up*, comme c'est le cas pour d'autres espaces naturels protégés habités, tels que les RESEX et les RDS. Les démarches des APA partant le plus souvent des initiatives de l'État, leur reconnaissance par les parties prenantes demeure encore très dépendante de leurs plans d'action qu'elles proposent dans le cadre prévu par l'Etat.

Le deuxième point est que les Aires de Protection environnementale sont formées essentiellement par des terres privées, ce qui différencie beaucoup les modes d'action des gestionnaires de l'ICMBio par rapport aux espaces domaniaux de l'État. Sur les terres privées où leur marge d'intervention est réduite, ces gestionnaires s'en tiennent le plus souvent à des procédures de contrôle. Cette particularité foncière des APA qui rassemblent terres publiques et terres privées pousse en quelque sorte à la « négociation ». Ce qui n'est pas simple. D'une part, les propriétaires de terre résistent à toute contrainte sur leurs activités économiques – même si c'est dans le cadre de la loi « organique », appliquée à l'ensemble des territoires, et pas seulement spécifique à l'APA. D'autre part, certains des projets de territoire prévus par les APA et par leurs Conseils de gestion ne suscitent pas dans bien des cas l'adhésion des propriétaires fonciers, la plupart de ces projets nécessitant un travail de long terme pour sensibiliser et mobiliser des acteurs locaux.

[73] Les RESEX et les FLONA sont de domaine public et ne peuvent être habitées que par des populations traditionnelles. Dans le premier cas, la présence de ces populations est fondamentale pour l'existence de ces aires protégées. Dans le deuxième cas, ces populations y sont acceptées.

Les APA donnent la possibilité à des propriétaires ou des usagers de participer à des projets de conservation, tout en pouvant rentabiliser, parfois, leurs activités économiques quand ces dernières sont compatibles avec le « développement durable ». La contrepartie en est la possibilité d'infliger des amendes pour « crimes environnementaux » qui sont doublées par rapport à des territoires qui ne sont pas classés APA.

*

Dans ce chapitre, nous avons reconstitué la base légale, historique et de gestion des Aires de Protection environnementale, ce qui sera complété, par la suite, des analyses plus précises sur les conjonctures locales liées à leur action. Ce qu'il faut retenir, pour l'instant, c'est que les APA ne sont pas homogènes et ne renvoient pas à une « identité » d'ENP, ni d'« Aire de protection environnementale », comme c'est le cas des Parcs nationaux ou des Réserves naturelles. Elles sont implantées dans des contextes environnementaux et sociaux très différents, étant présentes dans tous les biomes brésiliens. De même, elles ne sont pas non plus guidées par des mécanismes de label ni par une fédération qui les soutient et les débat, les acteurs de la conservation de la nature étant très souvent dubitatifs sur l'efficience de l'existence de ce type d'ENP.

Ce qui donne aux APA un certain sens d'unité c'est, d'une certaine manière, la mise en place de leurs procédures de gestion, prévus par la législation fédérale. Cependant, le petit nombre de fonctionnaires impliqués dans cette gestion, à quoi s'ajoute la complexité de territoires publics-privés, rende plus difficile la gestion standardisée – bien qu'ouverte à certaines particularités locales – conçue par le SNUC. Des techniques plus ouvertes aux changements et aux adaptations sont ainsi en cours d'être repensées et adoptées par les ENP, comme la démarche de la « gestion adaptative » et de la « gestion par projets », en prenant en compte les « normes ouvertes »[74] pour la protection de la nature, prévues par « *The Conservation Measures Partnership* » (CMP, 2007).

[74] « En particulier, ces normes figurent les étapes et fournissent les conseils requis pour réussir la mise en œuvre des projets de protection de la nature. Nous avons emprunté et adapté le terme de « normes ouvertes » au domaine de la technologie de l'information pour désigner des normes qui ont été élaborées à travers une collaboration publique, qui sont disponibles pour tout un chacun en n'étant la propriété de personne ni d'aucune institution et qui peuvent donc être librement redistribuées. Ce qui est important dans les normes ouvertes n'est pas limité aux normes en elles-mêmes mais englobe également les moyens que suivent les participants pour créer et gérer les normes. Dans l'élaboration des normes ouvertes, toute partie prenante pourrait contribuer à leur modification à travers une participation dans un conseil d'administration sur les droits. Pour les acteurs de la protection de la nature, cela signifie que ces normes proposées sont des biens communs qui évoluent en permanence et qui sont améliorées grâce aux apports d'une vaste communauté œuvrant dans ce domaine et qui peuvent être adaptées aux besoins spécifiques des institutions. » (CMP, 2007, p.1-2).

Le débat sur les structures administratives environnementales concernant les APA porte plutôt sur les rapports entre aires protégées contiguës, l'enjeu étant de former des mosaïques d'ENP, où les APA représenteraient souvent des zones tampon pour des secteurs plus restrictifs de protection. Le discours officiel tend à mettre en valeur l'élaboration d'une gestion conjointe entre les ENP, perspective qui est parfois présente dans les arènes de débat avec la société civile : l'intégration de réalités semblables ainsi qu'une discussion à l'échelle de problèmes régionaux paraissent trouver leur traduction dans des conseils de gestion communs à ces ENP « mosaïques ».

Ce qui est notable dans le panorama que nous avons dressé ici, c'est que la question de la reconnaissance des objectifs et des modes d'action des ENP par les acteurs locaux se pose toujours, même après 30 ans d'existence. Il y a donc un enjeu à redonner un sens aux politiques publiques de conservation de la nature et à élaborer de nouveaux cadres d'ordre social et d'action publique. Les ENPH, on l'a vu, sont ancrés dans un territoire et doivent répondre à un jeu de contraintes relevant du technique, du normatif et du militantisme. À cela, s'ajoute l'instabilité des instruments normatifs et des équipes de gestion, dont l'action semble être dans un régime de temporalité différent de celui des acteurs directement concernés par de telles politiques. Il est donc difficile de saisir, à ce niveau d'analyse, ce que peut recouvrir l'expérience dans ce type de dispositif. Des analyses plus précises doivent être faites, cependant, pour pouvoir l'affirmer.

Deuxième Partie

La construction des champs de l'expérience

Dans pratiquement toutes les sociétés humaines, les conditions environnementales ont orienté, au cours du temps, le développement de certaines activités productives dans différents espaces. Ces activités – soient-elles marchandes ou autarciques – ont été, surtout avant les processus d'intensive industrialisation, tributaires de la disponibilité des ressources naturelles et de l'innovation technique liée à leur usage. Dans certains cas, les différences « naturelles » ont induit une différenciation sociale, dans la mesure où le contrôle, l'accès et le droit à

certaines ressources étaient le privilège de certains groupes. Dans ce cadre, nous faisons l'hypothèse que l'historique de cette différenciation – autant dans la disponibilité de ressources que dans leur contrôle –, influence les formes d'appropriation et les expériences par rapport aux enjeux politiques environnementaux, débattus surtout à partir des années 1970 en France et au Brésil.

Concernant les politiques de gestion et protection d'une nature ordinaire, cette influence peut être encore plus flagrante, une fois que des agents externes au territoire tendent à orienter les pratiques et les relations quotidiennes des habitants à leur milieu. Le mécanisme de contrôle étant à la base d'un contrat social et politique d'une nation démocratique, pourquoi la gestion de l'usage de la nature est-elle, constamment, extérieure aux populations locales, même si, dans certains cas, ces populations se sont développées à partir d'une relation directe avec le milieu ? Quelles peuvent être les origines de la variation des expériences vécues et des expériences connues de protection de ces natures du quotidien ? Comment peuvent se former les différentes perceptions et formes d'utilisation des ressources naturelles ? Quelles compréhensions de protection de cette nature peuvent découler des différents jeux de pratiques et d'actions concernant les rapports historiques à la nature, à sa socialisation et à sa publicisation par le biais du débat autour de la question environnementale ?

Afin de mettre en perspective différents champs de construction de l'expérience publique concernant les espaces naturels protégés habités, nous proposons dans cette Deuxième Partie de reconstruire autant les scénarios de la relation homme-milieu que l'arrivée de la question environnementale dans les deux contextes analysés : le Parc naturel régional du Marais poitevin et l'Aire de Protection environnementale de Guaraqueçaba. On cherchera, finalement, pour chacun des ENPH, à identifier comment l'« Environnement » entre dans le débat public concernant des politiques d'aménagement du territoire au sein des paysages protégés du marais poitevin et de la forêt atlantique.

Dans la mesure où notre discussion veut cerner comment une expérience de protection de l'Environnement a pu s'établir dans le cadre des ENPH et à partir de la question de la protection d'une nature ordinaire dans deux territoires complètement différents, il nous paraît nécessaire de décrire ici non seulement les argumentaires recueillis au long de notre recherche, mais aussi de reconstituer l'histoire du rapport à la nature au sein de ces territoires. Du point de vue méthodologique, nous nous inspirons de l'histoire environnementale[75]

[75] « L'histoire environnementale s'interroge sur la dynamique des interactions entre la société et son milieu, sur les plans matériel, organisationnel et symbolique.[...] Là où l'histoire environnementale affirme sa nouveauté,

(Castonguay, 2006 ; Frioux et Lemire, 2012), et de la sociologie de l'expérience et des problèmes publics[76] (Cefaï et Terzi, 2012 ; Quéré et Terzi, 2015), dont les principes permettent d'éclairer les conditions, les faits, les actions et les récits pouvant organiser les champs d'expérience et les habitats expérientiels de chacun des cas (Mead, 2006 [1934]).

À cet effet, nous nous appuyons sur les données recueillies lors de nos séjours de terrain, pendant lesquels nous avons réalisé une série d'entretiens, de périodes d'observation et de larges recherches d'archives ; ces données furent complétées par une revue de presse ainsi que par une recherche bibliographique relevant de l'académie comme de la littérature grise. Tout cela dans l'objectif de pouvoir identifier les opérations influençant la conduite des expériences étudiées et les contextes de sens qui sont à la fois à leur origine et dans leur déroulement. Le but n'étant pas de refaire tout le parcours historique – social et environnemental – de formation des territoires étudiés, l'effort porte essentiellement sur le repérage de certains éléments des récits, des études antérieures et des documents qui peuvent avoir influencé la construction des paradigmes environnementaux présents dans les contextes étudiés.

Il ne faut pas attendre, des deux chapitres qui suivent, une régularité dans les données ni une équivalence au niveau des sources et des détails présentés. Bien qu'un effort fût fait pour rendre la description aussi riche dans le cas français et brésilien, les différences dans la disponibilité d'informations primaires et secondaires ont certainement influencé l'approfondissement de certaines thématiques. Si, pour le premier, une grande partie des études consultées s'appuient sur les séries historiques de documents autour de la gestion de l'eau dans le Marais poitevin, pour le deuxième, la consultation des études ethnographiques réalisées sur la région de Guaraqueçaba a servi, en quelque sorte, à combler l'absence partielle de documents institutionnels sur la gestion du littoral nord du Paraná.

---

c'est dans son traitement de l'environnement qui cesse d'être uniquement un ensemble de caractéristiques physiques à l'arrière-scène des changements sociaux et économiques et qui devient un objet où s'imbriquent l'analyse du changement social et celle de la transformation des milieux biogéophysiques. [...] L'histoire environnementale ouvre alors de nouvelles perspectives pour cerner les enjeux contemporains entourant les modifications du milieu, pour comprendre les conflits récurrents sur l'allocation et la protection des ressources et pour saisir la complexité et l'historicité des représentations et des usages sociaux de l'environnement. » (Castonguay, 2006, p.5-6)

[76] « Un problème public ne se recrute pas seulement dans le répertoire établi de ce que l'on appelle communément 'problèmes sociaux' – santé, chômage, migration, écologie, injustice, sécurité… : tout trouble qui engendre une arène publique de sensibilisations, de 'concernements', de mobilisations, d'enquêtes, d'expérimentations, de disputes, et ainsi de suite, est candidat au statut de problème public. Une sociologie des problèmes publics est donc indissociable d'une interrogation sur les publics et sur le type d'expérience spécifique qu'ils peuvent 'avoir' et 'faire'. C'est dans ce sens que nous entendrons ici l'opinion publique, ni comme artefact des sondages d'opinion, ni comme somme d'opinions individuelles, ni comme fiction esthétique ou politique, mais comme expérience publique. » (Cefaï, 2013, p.2)

Chapitre 4.

En France, le Parc naturel régional du Marais poitevin et le projet autoroutier A831

Le Marais poitevin, localisé dans l'ouest français, est, en termes de surface, la deuxième zone humide en France (Image 6). Couvrant un tiers des 300.000 hectares des marais littoraux atlantiques européens (PNRMP, 2018), le secteur présente un grand intérêt de préservation au niveau international, en étant suivi par une diversité de conventions et de dispositifs, comme par exemple le réseau européen Natura 2000. Le territoire maraîchin a été constitué, cependant, par une série d'aménagements mis en place pendant des siècles afin de rendre ses terres propices à la mise en culture. En étant un paysage fortement façonné par la main de l'homme, les manières et les raisons de protection de son « environnement » se justifient selon différentes perspectives, au sein desquelles prime celle de mettre en valeur un milieu intensément anthropisé, mais riche en termes de valeur écologique et patrimoniale.

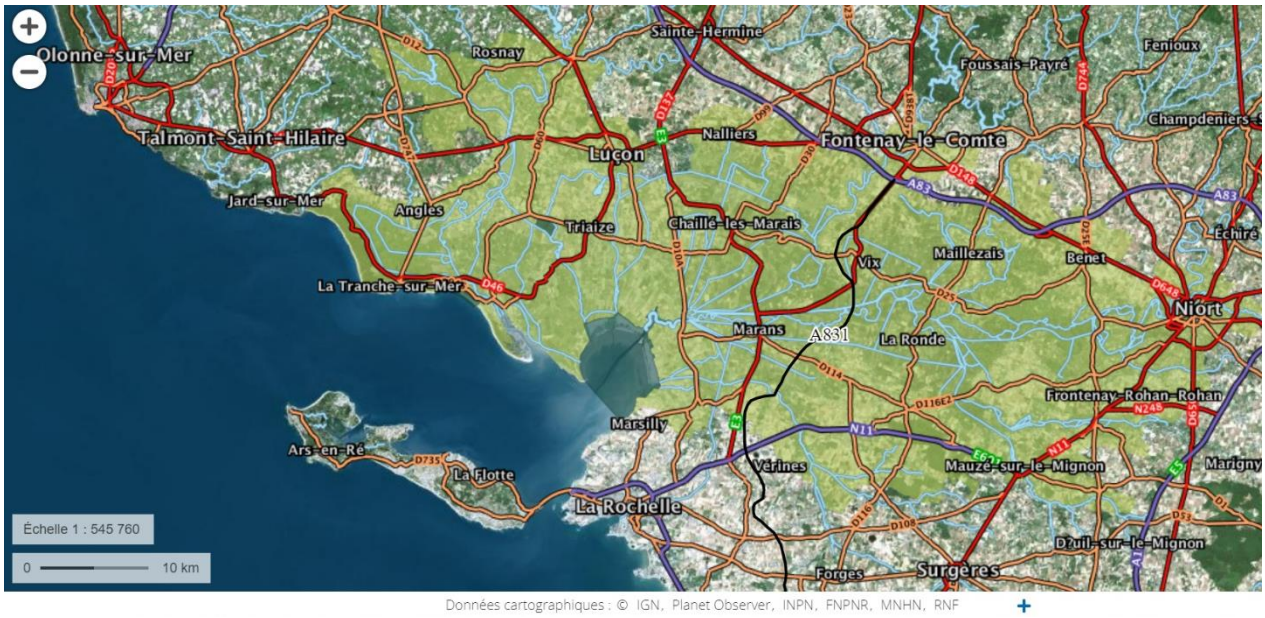


Image 6. Parc naturel régional du Marais poitevin (en jaune)

Source : elaboré sur www.geoportail.gouv.fr ; dernière mise à jour le 19 août 2018

Afin de comprendre le parcours de la formation de l'expérience de l'actuel Parc naturel régional du Marais poitevin – un des principaux dispositifs définis pour cette mise en valeur –, nous décrivons, dans ce chapitre, comment les enjeux d'usage de la nature et de protection environnementale ont été pris en compte dans le secteur au cours des années. Ainsi, en envisageant surtout d'évoquer les formes et les argumentaires de la gestion de cette zone humide, nous proposons de reconstruire les différents événements et pratiques pouvant orienter l'expérience actuelle de la protection de l'environnement au sein de cette catégorie d'espace naturel protégé et habité.

Par une recherche bibliographique ainsi qu'au travers d'une revue de presse et de la littérature grise, nous avons pu retracer l'historique plus ancien des aménagements et des formes de contrôle de l'accès à la terre et à l'eau. Concernant les événements plus récents, développés depuis la deuxième moitié du XXe siècle, nous avons fait également des entretiens (cf. Chapitre 1) sur le terrain afin de pouvoir y identifier les différentes acceptions et controverses autour de l'adoption des paradigmes de protection de la nature. Ainsi, en rapprochant sources primaires et secondaires, nous nous centrons essentiellement, dans ce chapitre, sur la description des contextes influençant l'expérience « environnementale » qui devient manifeste à partir des années 1960.

Pour cela, nous décrivons, dans la première section, la formation de l'actuel paysage du Marais poitevin, caractérisé, entre autres, par des zones de marais mouillés, de marais desséchés et de marais littoraux. Ces trois unités paysagères, sculptées par l'homme depuis le

XIIe siècle, induisent au long des périodes différentes formes de sociabilité – construites, entre autres, par le contrôle de l'accès à la terre, à l'eau et aux ouvrages de desséchement. Des différences culturelles, productives et foncières s'y établissent ainsi au fil du temps, en orientant et en étant orientées par les différentes relations de l'homme à son milieu et aux politiques qui y sont associées.

Dans la deuxième section, nous décrivons comment le débat environnemental s'établit dans le Marais poitevin à partir des années 1960. Nous démontrons comment la protection de l'environnement s'y est développée au sein de dispositifs peu restrictifs d'usage des ressources naturelles, l'importance internationale de cette zone humide orientant une bonne partie des politiques de protection adoptées. D'autre part, nous démontrons le poids exercé par une multitude de dispositifs gouvernementaux dans la gestion territoriale du Marais poitevin, bien que la réalité politique locale ait toujours insisté sur l'importance de la participation des sociétés et des syndicats de marais, ainsi que des chambres agricoles.

Parmi les dispositifs, celui du Parc naturel régional se met en place dans les années 1970 et repose, d'un côté, sur la volonté des élus locaux de mettre en valeur leur territoire, surtout du point de vue touristique ; de l'autre, sur la volonté d'une équipe technique très engagée dans la protection de l'environnement. Concurrencé cependant par l'avancée de l'agriculture sur les prairies naturelles et ne trouvant pas une robustesse institutionnelle, le Parc se voit partiellement voué à l'échec lors des années 1990. Prise entre un militantisme écologiste issu de la société civile et des projets de l'administration en forte opposition avec la protection environnementale, la structure PNRMP se voit également mise en question par des affaires de création d'autoroutes dans la zone humide.

Dans la troisième section, après une brève introduction sur l'adoption de politiques autoroutières en France, nous décrivons enfin comment ces dernières ont interféré avec la labellisation du PNR du Marais poitevin, à la faveur d'un débat sur l'enjeu environnemental. De caractère très institutionnalisé et politique, les débats s'y sont développés essentiellement dans le contexte des « grands élus » et de l'administration centrale, bien que la mobilisation sociale et associative ait participé activement à l'opposition aux infrastructures routières. Un contexte fortement marqué par les changements institutionnels au sein même du ministère de l'Environnement qui a mis en débat la structure de Parc naturel régional.

4.1. Le Marais poitevin et les pratiques sociales autour de l'eau

Le Marais poitevin est un écosystème totalement tributaire des activités humaines, ces dernières étant orientées historiquement vers la maîtrise de l'eau dont découlent des rapports sociaux et économiques particuliers. En étant un territoire formaté par les mains de l'homme à partir des activités de desséchement, son histoire est assez complexe et ancienne. D'importantes études furent faites pour identifier les liens qui caractérisent le Marais poitevin en tant que système socio-écologique. Prenant en compte la complexité et l'ancienneté de la formation de ce système, nous nous appuyons essentiellement sur la reconstitution historique faite par deux auteurs : le premier, Jean-Paul Billaud (1980 ; 1984), dont la perspective d'analyse s'appuie surtout sur la sociologie rurale ; le second, Yannis Suire (2004 ; 2006), dont l'essai de reconstruction d'une histoire totale se fait par le biais d'une écohistoire du Marais poitevin. Ces deux études furent élaborées à partir d'une grande richesse de sources primaires, lesquelles permettent de retracer les liens entre les hommes, les institutions et le système socio-écologique.

Nous présentons, ainsi, dans cette section, un descriptif de la formation de ces relations, tout en essayant d'en extraire certains points de la formation de l'expérience régionale par rapport à leur milieu, pour enfin arriver à la mise en place des politiques de protection de l'environnement. À cet effet, nous reconstruisons une périodisation des principaux événements qui marquent des basculements dans les usages du sol et des eaux – sous une double influence, celle des différentes périodes d'ouvrages de dessèchement et celle des règlementations et des politiques publiques.

4.1.1. La maîtrise de l'eau et l'occupation du territoire du Marais poitevin

Le Marais poitevin, formé essentiellement par une partie « desséchée » et une partie « mouillée », se caractérise également par des îlots calcaires et par les marais intermédiaires (ces derniers étant représentés par ceux plus proches de la mer et par ceux entre la plaine et le marais desséché). Chacun de ces quatre secteurs a développé des pratiques productives et culturelles différentes au cours du temps, la structure foncière et les activités économiques étant toujours délimitées par les régimes de maîtrise de l'eau (Annexe 5).

Si, entre les Ier et VIe siècles, les terres du Marais poitevin sont fortement inondées et l'occupation humaine s'y fait de manière plus ou moins occasionnelle après la conquête des Romains, c'est à partir du VIe siècle, avec l'installation des abbayes bénédictines, que la région accueille une population, la sédentarisation ne s'y intensifiant qu'à partir du XIIIe

siècle (Billaud, 1984). Les formes d'occupation répondent initialement aux conditions naturelles (zones plus ou moins saturées d'eau, relief plat ou accidenté, ensoleillement, etc.) qui cadrent les possibilités de mise en culture et d'habitation. Le bassin versant de la Sèvre Niortaise par exemple, caractérisé par des marais mouillés et des fins fonds de difficile accès, était habité souvent par des peuples marginalisés, et cela dès les premiers siècles et jusqu'aux années 1800, comme le souligna Lagardelle, en 1871 :

> « Il existe deux vastes marais s'étendant jusqu'à la mer, immenses plaines autrefois incultes, inhabitables, destinées pendant plusieurs siècles à servir de refuge aux habitants de la plaine, vaincus, dépossédés et refoulés jusques au-delà des terres cultivées. » (Lagardelle, 1871, p. 203).

Ces peuplades, initialement des « Colliberts », ensuite des « Huttiers »[77], possédaient des habitations lacustres, représentées par de petites huttes dans des zones inondées ainsi que par des bateaux habitables. En développant des pratiques plutôt autarciques, autant du point de vue culturel que du point de vue économique, le contact de ces populations avec celles d'au-delà des fins fonds ne s'intensifia qu'à partir du onzième et du douzième siècles. Selon Lagardelle (1871), ces groupes habitant le marais de la Sèvre étaient considérés par beaucoup comme des sauvages, ainsi que comme des « peuples maudits », une fois que leurs conditions de vie étaient modestes et éloignées des pratiques économiques et culturelles les plus communes jusqu'au début du XIXe siècle.

Les premiers ouvrages de desséchement, réalisés à partir du XIIe siècle, provoquent ainsi une plus grande mise en relation des habitants éparpillés dans le territoire du Marais poitevin. En effet, si de timides drainages se faisaient dans le Marais poitevin dès la fin du XIe siècle, les premiers ouvrages de desséchement sont entrepris à partir des concessions de terres de marais, concessions faites par les seigneurs et par les rois aux abbayes. Ces terres étaient considérées par les premiers seigneurs locaux comme des terres inutiles et sans profit, en raison de leur soumission aux régimes de l'eau de la mer et des fleuves (Billaud, 1984).

La maîtrise des régimes hydrauliques étant fondamentale pour le développement de l'agriculture dans les systèmes féodaux de l'axe de la Sèvre niortaise, les premiers ouvrages, à l'initiative des abbayes, étaient de baisser le niveau d'eau, afin de protéger les terres des inondations et rendre possible leur mise en culture. Deux canaux particulièrement importants furent ainsi construits lors de cette période : le canal des Cinq Abbés en 1217, d'une longueur de 11 kilomètres (de Vouillé-les-Marais à la Sèvre) et le canal Le Roi, construit en 1283,

[77] Les « huttiers » représentent les paysans du marais mouillé habitant les « huttes » (Billaud, 1984). Ces dernières étant cependant identifiées précédemment comme de petites constructions abritant les personnes responsables du maintien et de la protection des digues (Suire, 2006).

d'une longueur de 20 kilomètres (de la rivière Vendée au canal de Luçon, ce dernier servant plus au transport qu'à l'assèchement).

Ces ouvrages ont permis ainsi la conquête de terres par les abbayes et les paroisses, qui y établissent des immenses propriétés foncières. Pour rendre compte de la tenue et de la gestion de ces terres, de nouveaux processus de socialisation furent établis par les moines, qui, comme les seigneurs, ont favorisé la sédentarisation d'une population agricole. Cette dernière, après l'attribution de terres, était dorénavant engagée dans l'établissement de cabanes et dans le creusement de fossés, ainsi que dans l'agriculture et dans le pacage. Pendant ce temps, les huttiers, qui vivaient jusqu'alors dans les bas-fonds, sont partiellement intégrés par les abbayes dans les aires desséchées. À cet effet, les moines donnaient à la population des droits de chasse et de pêche et octroyaient des petites parcelles de terres basses et inondables aux paysans (Billaud, 1984).

Les XIVe, XVe et XVIe siècles furent marqués, cependant, par une longue période de stagnation et de destruction des ouvrages entrepris par les abbayes au XIIIe siècle. La guerre de Cent Ans et les guerres de Religions ont, d'un côté, provoqué la ruine et/ou le comblement des structures construites précédemment, surtout en raison du manque d'entretien ; de l'autre côté, ces structures de dessèchement furent la cible des huguenots contre les catholiques : les premiers ne détruisaient pas seulement les ouvrages des bots et canaux, mais aussi les bâtiments et documents liés aux abbayes, le marais mouillé et la région de La Rochelle ayant servi, pendant ces trois siècles, de zones de refuge aux protestants.

Après les guerres, le pouvoir royal s'occupe de la reconstruction et de l'élargissement des ouvrages d'assèchement dans le Marais poitevin. Le manque de ressources des seigneurs, abbayes et paroisses amène Henri IV à avoir recours au savoir-faire et au pouvoir d'investissement financier des Hollandais – dont l'expertise par rapport aux ouvrages de maîtrise de l'eau était connue. Envisageant ainsi l'assèchement de tous les marais du domaine royal, on institutionnalise en 1599 le poste de Maître des digues et des canaux du royaume. L'affaire, initialement attribuée à un ingénieur hollandais – Humphrey Bradley –, consistait à procéder au desséchement des marais français, de les mettre en culture, et de faire bâtir des bourgs et des habitations pour les familles étrangères, venues exprès pour participer à cette reconstruction. Les négociations s'estompent cependant dans le Marais poitevin après la reprise des Guerres de Religion, après la mort d'Henri IV et de H. Bradley, ainsi qu'avec le refus, de la part des propriétaires terriens catholiques, de s'investir financièrement dans les travaux d'assèchement conduits par des protestants.

Outre l'influence des différences religieuses et le manque des ressources des propriétaires terriens et des abbayes féodales, les paysans avaient renforcé, pendant la période de chute de l'ère médiévale, des moyens de vie plutôt autonomes et autarciques, caractéristiques des marais mouillés. Des activités basées sur une économie « naturelle » des huttiers, comme la chasse et la pêche, faisait survivre les petits propriétaires, les ouvrages d'assèchement ne les intéressant pas inéluctablement. La configuration de la partie du Marais poitevin desséché de nos jours, commence néanmoins à se former quand, à partir du XVIIe siècle, les sociétés de desséchement se créent, l'affaire devenant plutôt privée et tournée vers une production extensive de céréales et de bétail.

Ces deux activités économiques se développaient déjà dans les portions de terres hautes, mais ne représentaient pas encore un très grand potentiel. À l'époque, à part les pratiques agricoles productives des terres mieux drainées, et au-delà des activités de chasse et de pêche, l'économie maraîchine se basait essentiellement dans les marais communaux et les vacheries[78] : ces deux systèmes d'organisation des prairies ne permettaient pas seulement l'élevage du bétail dans le marais mouillé, mais étaient associés également à la coupe de bois et aux pêcheries, en rendant plurielles les activités économiques basées dans les zones humides poitevines (Suire, 2006).

Avec la mise en place des sociétés de desséchement – initialement, entre 1641 et 1642 par le monopole du Maître des digues régional, Pierre Siette, et à partir de 1643 par la pluralisation des compagnies –, les petits propriétaires furent graduellement exclus du domaine de leurs terres. Cela s'est produit à cause de l'obligation dorénavant imposée d'assécher ses propriétés, soit par des moyens propres, soit par l'appel au financement des sociétés. Les privilèges financiers se limitant aux personnes possédant déjà des ressources financières ou des titres de noblesse, autant les abbayes médiévales que la petite noblesse se voient alors éliminées de l'affaire.

Avec l'avancée des ouvrages de desséchement, la mise en culture des terres et le nombre des canaux s'élèvent, ainsi que le besoin de main-d'œuvre, autant pour la production agricole que pour le creusement et l'entretien des ouvrages hydrauliques. Un basculement s'opère donc dans la définition des règles et des moyens d'usage du territoire du Marais poitevin. Des acteurs historiquement puissants voient leur importance diminuer dans la région : le pouvoir des abbayes est progressivement remplacé par une bourgeoisie territorialisée. Les changements progressifs du paysage du Marais poitevin, de ses activités et de ses acteurs sont

[78] « Métairies des terres basses » (Suire, 2006, p.33).

ainsi intrinsèquement liés à la maîtrise et à l'accès à l'eau et à la terre, comme l'indique J-P. Billaud :

> « Les mécanismes sociaux que provoque tout dessèchement tiennent à deux éléments : d'une part, le tracé des canaux introduit une contradiction fondamentale entre marais mouillé et marais desséché ; d'autre part, le coût de l'entreprise puis de l'entretien, en rapport direct avec la fragilité du nouvel équilibre écologique, nécessite le dégagement d'un surplus marchand important. Dans l'un et l'autre cas, sont en jeu la transformation et l'affectation des espaces, la propriété et le système social. » (Billaud, 1984, p.45).

Ainsi, des nouvelles fonctions émergent dans la vie quotidienne de ces nouveaux marais : si, dans un premier temps, des petits propriétaires partent de la région étant donné leur impossibilité d'investir dans des ouvrages exigés par le nouveau régime des dessèchements, dans une deuxième étape, les postes de gardes et de maîtres d'ouvrages comme les activités relevant des cabaniers, des journaliers et des fermiers, nécessitent un apport de population. Cet appel donne lieu à un essor démographique du marais desséché[79], entraînant la création de paroisses, mais surtout rendu possible par l'ordonnance des nouveaux dessécheurs (Dienne, 1891) qui fixait à 50 hectares la taille d'une cabane, là où la propriété foncière sous égide des moines pouvait proposer des exploitations de 500, voire 800 hectares.

4.1.2. Les catégories « socio-géographiques » du Marais poitevin

Parmi les principales expériences productives dans le marais desséché des XVIIe et XVIIIe siècles, se trouve celle des « cabaniers ». Dans la plupart des cas, ces producteurs étaient les gérants de parcelles de terres appartenant à d'autres propriétaires, ces derniers ayant plus de ressources pour investir dans la mise en place et dans le maintien des ouvrages d'assèchement. Travaillant dans un régime de fermage ou de métayage, les cabaniers mettent en place la culture du blé et l'élevage du bétail, de manière à utiliser la terre de façon intensive. Contraints par des conditions de production, les propriétaires imposant la culture des céréales sur les deux tiers de la cabane, ainsi que par l'entretien des cours et ouvrages

[79] J-P. Billaud (1984) et Y. Suire (2006) font référence au registre des associés du Petit-Poitou (sans date), cité par le comte Edouard de Dienne (1891, p.100). Ce registre estimait l'évolution populationnelle de dix ou douze familles avant les dessèchements à deux cent cinquante familles après les ouvrages du XVIIe siècle, ce qui conduisait les curés de Sainte-Radegonde et de Puyravault à se réorganiser par rapport à la récolte de la dîme. Plus tard, en 1790, des registres indiquent que la densité démographique du Marais poitevin était nettement plus forte que dans la Plaine (de 105 habitants au kilomètre carré à Vix et Doix à 30 dans la plaine de la Vendée, contiguë au Marais) (Sarrazin, 1982 *apud* Suire, 2006), ce qui ne signifie cependant ni une stabilité populationnelle ni le succès des nouvelles paroisses créées à la suite d'une initiale augmentation populationnelle – les aléas environnementaux comme les inondations, la salubrité et les pressions fiscales étant des causes de la non-stabilité et de la forte émigration à partir de 1747.

d'eau, les cabaniers trouvaient dans la vente de bœuf une façon de diversifier leur production. Il y avait, néanmoins, des « cabaniers propriétaires », qui s'enrichissaient rapidement en devenant des grands propriétaires, privilégiant les productions commerciales, sans pour autant appartenir à la noblesse. Comme l'indique Y. Suire :

> « […] des ponts existent entre différentes catégories socio-géographiques du Marais : l'ascension sociale est possible, et pas seulement pour les notables ruraux qui entrent dans le cercle fermé des grands propriétaires de cabanes. Laboureurs, meuniers et cabaniers se mettent en valeur en jouant les intermédiaires entre les grands propriétaires et la paysannerie maraîchine dont ils sont issus et dont ils forment l'élite. » (Suire, 2006, p.294)

Les « catégories socio-géographiques » du Marais auxquelles l'auteur se réfère rencontraient ainsi dans les conditions environnementales leur chance ou leur blocage. Les conditions environnementales étaient ainsi à la fois atout et contrainte : les sols étaient riches et le relief favorable à la mise en culture, mais les régimes de l'eau (soit pluviale, lacustre ou marine), les faisaient dépendre du bon fonctionnement du système d'assèchement et donc, des acteurs le contrôlant.

Des relations de collaboration, de concurrence et de dépendance s'établissent ainsi entre dessiccateurs, propriétaires de terres et cabaniers, deux ou trois de ses fonctions pouvant correspondre à une seule personne : un dessiccateur pouvait être à la fois propriétaire et cabanier, ou dessiccateur et propriétaire. En même temps, des mobilités sociales étaient possibles, les intermédiaires entre les différents acteurs et milieux en retirant un succès économique, dans la mesure où une accumulation de capital était possible pour les mieux placés dans le système de propriété, production et vente des produits. La maîtrise des dessèchements, cependant, appartenait essentiellement aux grandes familles héritières de la noblesse, disposant historiquement de ressources financières.

Outre les cabaniers, associés à la production par le biais des droits d'accès à la terre, lesdits « journaliers » sont associés au système productif des marais desséchés par le biais du travail. À part le labeur de la terre et avec le bétail, leurs activités sont complémentées, hors saison, par la maintenance des canaux et des cours d'eau. La disponibilité de la main-d'œuvre des journaliers découle, cependant, de la capacité à transformer les « huttiers » en « producteurs agricoles ». Ce changement a été généré, en grande part, par certaines interdictions concernant les activités de chasse et de pêche imposées par les sociétés aux habitants des marais mouillés.

Bien que la stratégie ait fonctionné et que la disponibilité de main-d'œuvre ait augmenté dans le marais desséché, les « huttiers » possédaient une plus grande adaptabilité aux contraintes que les sociétés de marais leur imposaient. Ce groupe, caractéristique des

marais mouillés, n'avait pas historiquement subi autant d'exigences et de restrictions des abbayes et des dessiccateurs, par rapport à la terre et à la production, comme les habitants des secteurs asséchés. En outre, ils développaient une pluralité d'activités dans leurs terres : de la mise en culture à l'élevage, de l'exploitation du bois de chauffage à la production artisanale basée sur les roseaux, l'osier et le chanvre. La diversité productive et la diversité des ressources naturelles auraient donc permis aux huttiers d'être plus autonomes par rapport aux exigences des groupes de desséchement, sans pour autant en être épargnés : même si le contrôle du niveau d'eau dans les marais desséchés affectait fortement les terres du marais mouillé, les habitants de ce dernier n'avaient pas de voix dans le contrôle du régime hydraulique, ayant leurs propriétés très souvent inondées. En effet, les secteurs mouillés étaient considérés par les dessiccateurs et les producteurs du desséché autant comme la réserve d'eau dans la période de sécheresse, que comme la zone de contention lors des périodes humides, ainsi qu'une source de fertilité pour les terres et eaux en aval.

À partir de cette différenciation productive entres les zones sociogéographiques, l'activité commerciale du Marais poitevin se développe pendant le XVIIIe siècle, et cela autant par la production marchande du marais desséché que par le développement d'une économie plurielle du marais mouillé, ce qui illustre, selon Y. Suire, la capacité adaptative des Maraîchins :

> « Toute cette activité de production puis de transformation, amplifiée par les dessèchements, est marquée par un fait déterminant : la faculté d'adaptation des Maraîchins à leur environnement. C'est grâce à elle qu'ils parviennent à récolter les fruits du Marais, à savoir le bois et les roseaux, le lin et le chanvre, et surtout les bestiaux et les blés, ces deux plus grands succès des dessiccateurs. Imaginatifs, les Maraîchins transforment alors ces produits en richesses commerciales et artisanales, voire proto-industrielles, ouvrant ainsi leur économie sur l'extérieur. Le Marais poitevin démontre ici tout son potentiel économique, et ce en dépit des aléas environnementaux que ses habitants savent surmonter pour en faire un espace dynamique. » (Suire, 2006, p.267).

La disponibilité de ressources naturelles et le succès productif étaient ainsi fortement dépendants des régimes hydriques. La variation du niveau et du temps d'écoulement de l'eau permettant ou pas le développement de certaines pratiques productives, son contrôle se révèle chaque fois plus important – en devenant une affaire assez complexe et porteuse d'une série de confrontations d'intérêts. Si, dans un premier temps, les sociétés monopolisent l'orientation des ouvrages et la régulation des canaux et des desséchements, dans un deuxième moment la pluralité productive des habitants des marais mouillés[80] permet à ces derniers

[80] Cette pluralité productive est représentée non seulement par la production agricole et l'extraction et vente de ressources naturelles, mais aussi dans la valorisation par l'activité artisanale locale, comme l'indique J.-P. Billaud : « Malgré cette remarquable adaptation du marais mouillé aux contraintes écologiques imposées par les

d'avoir progressivement plus d'organisation sociale et plus de pouvoir de revendication. Ces basculements prennent force non seulement avec l'augmentation du pouvoir économique des habitants du marais mouillé et de leurs conditions d'adaptabilité aux crises hydriques (comme les grosses inondations), mais surtout par l'essor économique des notables locaux, propulsé par la Révolution française, dans la mesure où cette dernière occasionne une réduction des privilèges des groupes héritiers de la féodalité et de l'Ancien régime.

4.1.3. La maîtrise de la gestion du Marais poitevin entre l'État et les sociétés de marais

En effet, après la Révolution et pendant l'Empire (1789-1815), les groupes agissant dans les desséchements et dans la propriété foncière jusqu'à présent voient basculer fortement à la fois le contrôle sur leurs biens et leur pouvoir politique et économique. Une partie des grandes propriétés appartenant aux dynasties héritières de l'Ancien régime, ainsi que les terres appartenant aux ordres ecclésiastiques sont mises en vente en tant que biens nationaux. Les notables roturiers locaux en profitent non seulement pour en acheter, mais aussi pour les revendre en tirant profit de la spéculation immobilière de l'époque. En outre, ils saisissent l'occasion pour s'introduire dans la gestion des desséchements, à laquelle ils n'ont jamais pu participer activement. La consolidation de la bourgeoisie locale s'opère donc autant par leur accès à des grandes propriétés, que par leur place dans les sociétés de marais, et tout cela conforté par leur introduction dans des postes de l'administration locale.

En même temps, une fois que la Révolution a démantelé les terres, une petite élite de cabaniers, meuniers et laboureurs accède à la propriété terrienne par l'achat progressif de parcelles. Certains arrivent même à acheter des cabanes, mais « cet exemple ne doit cependant pas faire oublier que la nouvelle élite de propriétaires est peu nombreuse et qu'elle comprend peu de petits paysans » (Suire, 2006, p.320). De cette manière, une diversification des membres des sociétés de marais se met progressivement en place.

La pluralité de ces sociétés ne tient pas seulement à la présence des notables locaux et des paysans riches, mais aussi à un marquant et important événement : l'entrée de l'État dans l'affaire de la gestion des desséchements. Celui-ci prétend, en cette circonstance, mettre en valeur les zones humides, tant il était important de relever la production agricole de l'Empire,

---

dessèchements, la vitalité du système productif tient particulièrement au prolongement que les activités agricoles ont trouvé dans un artisanat local, donnant ainsi à ce type d'utilisation de l'espace une possibilité de reproduction élargie. Sur les bords de la Sèvre, de nombreux artisans travaillent le bois pour fabriquer merrains, fûts, tonneaux, cercles, charrettes. L'osier assure une production d'engins de pêche qui deviendra plus importante à partir du XIXème siècle, lorsque les pêcheurs d'huîtres et de moules de la baie de l'Aiguillon viendront y acheter leurs grands paniers. Quant à l'argile du marais, elle permet la création d'une faïencerie à l'Ile d'Elle, à laquelle succédera au XIXème siècle une tuilerie. » (Billaud, 1984, p.65).

autant que d'améliorer les conditions de navigabilité et de salubrité des voies d'eau. L'État ne prend cependant pas le monopole de la gestion des canaux, outils et zones de desséchement. Il la partage avec les Sociétés de Marais qui, à partir de 1796, obtiennent une reconnaissance publique, obtenant une place officielle dans la gestion et dans la maintenance des voies d'eau. L'État assume néanmoins la planification et les travaux des structures et des ouvrages d'assèchement avec une nouvelle structure légale qui ouvre une nouvelle ère de desséchements : ère caractérisée par un État se voulant aménageur, rationnel et technique.

Parmi les premières actions prévues pour l'aménagement et la gestion du Marais poitevin, trois points méritent d'être évoqués ici : l'ordre de construction du canal La Rochelle-Niort, évitant Marans ; le contrôle du bassin de la Sèvre Niortaise, confié aux préfets des régions concernées ; et la mise en place de nouvelles sociétés, comme celle des canaux de Cinq-Abbés et des Hollandais. On peut y voir une préfiguration de la condition institutionnelle actuelle du Marais poitevin – située entre établissement public, syndicats mixtes et sociétés de marais très puissantes –, condition marquée par la forte imbrication des intérêts publics et privés.

Ainsi, suite à la Révolution Française de 1789, et surtout à partir de la Restauration (1815-1830), la nouvelle ère d'aménagements dans le Marais poitevin, marquée par la forte présence de l'État, porte le renouvellement des conditions de gestion de la zone humide, non sans conflits. Du point de vue du paysage et des ressources naturelles, la contrée représentait, d'un côté, une aire avec grand potentiel agricole – dû à la disponibilité des ressources aquatiques et terriennes déjà aménagées et valorisées ; de l'autre côté, les marais mouillés représentaient des paysages délaissés par l'usage intensif de l'homme durant des siècles, et où la nature semblait conserver ses droits, ce qui a généré un mouvement de défense de sa préservation par des groupes de scientifiques et d'artistes naturalistes du XIXe siècle.

Du point de vue des institutions et des usagers des terres, les sociétés de marais se voient à la fois soulagées et contraintes par la plus grande présence de l'État dans la région : soulagées, car ce dernier assumait le financement de la plupart des aménagements coûteux dans le marais ; contraintes, dans la mesure où elles devaient s'assujettir au rôle de planificateur, médiateur et juge de l'État concernant certaines activités dont elles avaient jusqu'alors le monopole.

Ce monopole est cependant partiellement reconquis par les sociétés de desséchement. Se voulant représenter l'intérêt général par le biais des aménagements, les sociétés conquièrent chaque fois plus de reconnaissance de la part du gouvernement, bien qu'un mouvement constant de cession et de récupération de compétences s'établît entre les deux. Si,

en 1808, un « service spécial » des Ponts et Chaussées est créé pour suivre les aménagements du bassin de la Sèvre, en 1848 ce service passe pour avoir un statut de « service ordinaire », en réduisant en partie son poids par rapport aux sociétés de dessèchement. Par la suite, la loi de 21 juin 1865 qualifie les sociétés de marais en tant qu'associations syndicales ; en 1899, un arrêt du Tribunal des conflits déclare les sociétés de marais en tant que « établissements publics non administratifs, soumis aux contrôle institutionnel et financier des préfets, et à la juridiction administrative » (Suire, 2006, p.349).

L'expérience des habitants du Marais poitevin est, quant à elle, également intensément dynamisée au cours du XIXe siècle, en s'orientant surtout vers l'accès progressif des citoyens à la propriété privée. Autant dans le marais desséché comme dans les marais mouillés, l'éclatement du parcellaire avait permis aux paysans moyens d'acquérir des terres, le faire-valoir direct devenant un impératif pour le succès des propriétaires. La main-d'œuvre étant de plus en plus rare, les contrats de fermage et de métayage diminuent, les petits et moyens propriétaires ayant plus d'autonomie de production dans leurs terres. Les grands propriétaires, localisés surtout dans le marais desséché, éprouvent alors de difficultés à développer des activités économiques dépendant du recrutement de travailleurs. Une procédure d'appauvrissement des habitants sans accès à la propriété de terres prend néanmoins de place, les « huttiers sans terre » étant destinés : soit à devenir des fonctionnaires des grands fermiers – les derniers, en partenariat avec certaines sociétés, empêchaient les activités de chasse et de pêche des huttiers, qui devraient s'assujettir au travail dans les fermes ; soit à migrer dans les villes et villages des alentours (Billaud, 1984).

La situation de crise et de renouvellement foncier fait que des changements s'opèrent donc dans le système productif du Marais poitevin. Après 1830, selon la volonté du roi Louis-Philippe, les syndicats de marais sont généralisés dans toute la zone humide (Bourdu, 2009). À partir de 1840, l'élevage devient une des principales activités de la région, de manière que les prairies augmentent de plus de 49% entre 1840 et 1925, les terres labourables diminuant de 84% dans le marais desséché[81]. Dans le marais mouillé, la propriété privée et le désenclavement du secteur par l'ouverture de nouveaux canaux y entraîne une démultiplication des mottes et des terrées[82], les habitants y développant les plantations de

[81] Ainsi, Billaud (1984, p.88) indique : « Si en 1892, dans le desséché, le fermage domine malgré le morcellement des exploitations, dans le mouillé, le faire-valoir direct est de rigueur (75% des exploitations) et, quel que soit le mode de travail, la propriété est toujours dominante (58% des fermiers, 91% des métayers et 75% des journaliers sont aussi propriétaires). ».

[82] Des mots du lexique poitevin, « motte » pourrait être décrit comme un tertre utilisé le plus souvent à des fins de culture ; « terrée » signifierait un talus en bordure d'un fossé, où on rejette de la terre ou de la vase, en étant la partie la plus haute sur le pourtour d'une prairie et où on associe la plantation d'arbres (Olivier, 2007).

peupliers et l'élevage de bétail, tout en renforçant les activités commerciales. Les ventes de bois, de lait et des produits du maraîchage soutiennent l'activité économique qui, du cœur du marais, se déplace fortement vers les centres bourgs, comme l'Ile d'Elle, où l'on vend mais aussi où l'on achète, intégrant ainsi un système de plus en plus marchand.

La distinction des systèmes productifs se fait ainsi progressivement par une pluralité de facteurs : l'homogénéisation autour de l'élevage, la conquête des polders, le changement de la structure foncière d'avant et d'après la Révolution, les formes d'accès et le niveau de dépendance par rapport aux sociétés de marais, le basculement de la disponibilité de main d'œuvre, les actions de contrôle de l'État et la progressive connectivité des fins fonds de marais par le transport aquatique et routier. En effet, la connectivité du Marais poitevin prend de l'ampleur à partir de 1830, quand de nouveaux canaux sont creusés, des routes sont ouvertes et des axes ferroviaires sont planifiés.

Ainsi, au début du XXe siècle, les sociétés de marais desséché maintiennent leur effort pour conserver leur pouvoir vis-à-vis de l'État, à la fois partenaire et contrôleur. De l'autre côté, les petits et moyens paysans se rassemblent autour de coopératives, comme celles d'éleveurs et de producteurs de lait. En développant chaque fois plus de relations commerciales au-delà du Marais et des alentours, les formes de production du marais desséché et du marais mouillé se différencient progressivement. Les sociétés de marais ayant cependant toujours un protagonisme dans la région par leur rôle dans le contrôle du régime de l'eau[83].

4.1.4. L'intensification agricole, la prise d'ampleur d'une économie basée sur de grandes parcelles productives et l'avancée vers des zones de marais mouillé

Si, au cours des deux Grandes Guerres (1914-1945), la productivité locale diminue fortement, le système productif se tourne principalement vers la production laitière. Moins demandeuses de main-d'œuvre et moins dépendantes d'un contrôle rigide du niveau d'eau, les fermes et les coopératives se répandent tout au long du Marais poitevin, en se décollant d'une dépendance absolue des syndicats de marais. L'après Seconde Guerre mondiale consiste cependant dans une phase d'intensification de l'agriculture, suite à l'instauration de la Politique Agricole Commune (PAC). Le marais desséché, avec son potentiel sur le plan cultural, prend place dans ce plan, dans la mesure où la PAC, définie en 1957 et instauré dès

[83] L'écosystème de marais suivant, grosso modo, les régimes climatiques, la maîtrise de l'ensemble des flux d'eau doit se faire au niveau du bassin versant, maîtrise assurée, pendant la plupart du temps, par les syndicats de marais.

1962, prévoyait une intense mise en culture afin d'approvisionner le marché européen, à l'époque fortement dépendant d'importations.

À partir des années 1970, l'équilibre trouvé entre les deux écosystèmes du marais autour d'un élevage majoritaire est bouleversé suite aux politiques de modernisation et d'intensification agricoles. Les conséquences des nouvelles politiques les font basculer vers le système de mise en culture, le stockage d'eau prenant autant de place que le contrôle de sa circulation (Billaud, 2009). Cette époque est marquée par un progressif procès de densification institutionnelle concernant la question agricole, dont la loi n°60-808 du 5 août 1960 d'orientation agricole sert de principale base légale : les Directions Départementales de l'Agriculture (DDA) et le Génie rural jouent chacun un important rôle (même si parfois opposé) dans le Marais poitevin (Billaud, 1984).

Des instruments de politique publique, en particulier des remembrements fonciers comme les Opérations Groupées d'Aménagement foncier (OGAF), permettent alors d'aménager le parcellaire des territoires pour l'adapter à l'intensification productive. Le changement est d'autant plus radical qu'il concerne essentiellement les structures foncières du marais mouillé, le marais desséché disposant, à la faveur des dessèchements, d'un parcellaire tout à fait propice à l'accueil d'une agriculture mécanisée.

Des travaux sont donc entrepris dans les marais mouillés, jusqu'alors partiellement enclavé par le difficile accès terrestre et par le grand nombre de petites parcelles. Profitant d'une série de démarches de remembrement et, en parallèle, d'installation de chemins de desserte, des procédures de vente et d'achat de terres s'opèrent. Par conséquent, en même temps qu'une nouvelle vague d'exode rural des petits propriétaires s'établit, la création de la Société d'Aménagement Foncier et d'Établissement Rural (SAFER) en 1962 vise à la fois à contrôler le marché foncier et à rendre propice le développement d'une agriculture plus efficace et répondant mieux aux besoins des marchés français et européen.

L'expérience de la population locale par rapport à la propriété privée se voit donc encore une fois transformée par des nouveaux présupposés et règles de production : le remembrement de terres opéré par l'État suscite progressivement l'arrivée de jeunes agriculteurs, principalement du Bocage vendéen, qui mettent en culture des secteurs du marais mouillé, tout récemment aménagés. L'insertion du Marais poitevin dans une économie de marché était prévue, en effet, dès 1955, quand des crédits d'études sont dégagés pour des travaux dans la région, envisageant :

> « […] d'une part, relancer les travaux de façon à sauvegarder le capital considérable que représentent les dessèchements […] ; d'autre part, mener des opérations

> exemplaires pour mettre l'agriculture du marais à l'heure du tout nouveau Marché Commun Agricole […]. » (Billaud, 1984, p.161).

Les projets d'aménagement de l'espace et d'utilisation rationnelle et efficace des ressources naturelles reviennent au Marais, mais ils se développent avec succès presque exclusivement dans le marais mouillé. D'une manière plutôt expérimentale, en profitant des conditions de basse structuration sociale et d'exode rural suite aux remembrements de l'est maraîchin, les nouvelles pratiques ont pu voir le jour dans le marais mouillé fraîchement aménagé.

Si, d'un côté, les jeunes agriculteurs modernistes arrivaient dans le Marais poitevin avec une plus grande adaptabilité aux conditions internationales de production – de la production céréalière par le biais d'une importante mécanisation mais aussi d'une présence sur le territoire ; de l'autre côté, les Associations Foncières des occupants et propriétaires des tout récents remembrements ne trouvaient pas toujours leur place dans les délibérations sur les aménagements locaux. Étant souvent de nouveaux arrivés, les jeunes agriculteurs, bocains ou non, se confrontaient à une double résistance politique : de la part du desséché, les sociétés de marais ; de la part du mouillé, les communes. En outre, dans le contexte d'une progressive décentralisation de l'État français, les dispositifs de gestion publique se multipliaient et les compétences se distribuaient entre les différents acteurs politiques et sociaux.

En entrant dans un rapport de forces entre les sociétés du marais desséché, les communes du marais mouillé et les administrations du pouvoir central (et des administrations postérieurement décentralisées), les agriculteurs modernistes trouvent dans l'ancienne tradition céréalière du Marais poitevin une manière d'être reconnus par les maires et ainsi trouver plus de représentativité dans les sphères de décision.

C'est ainsi, au cours des années 1960 et 1970, qu'une série de nouveaux dispositifs[84] et institutions sont mis en place pour débattre des coûts et des accès aux aménagements du Marais, les héritiers des anciens desséchements devant se confronter avec acteurs « étrangers » : d'un côté, les jeunes agriculteurs modernistes, de l'autre côté, l'État. Ce dernier établit au fur et à mesure de nouveaux espaces de négociation, en imputant aussi aux collectivités régionales et locales la prise en charge des dépenses d'aménagements.

[84] Dont nous pouvons citer : les Chambres d'Agriculture, les Contrats de Pays, le Plan d'Aménagement Rural, la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action régionale et les Directions départementales de l'Équipement.

Dans ce contexte de renouvellement productif, d'abandon progressif d'équipements collectifs[85], d'innovation technologique et de rénovation populationnelle surgit la démarche du Parc naturel régional du Marais poitevin. En effet, après une période d'essor économique, rendu propice par l'insertion du Marais dans l'économie de marché ainsi que par une décennie de conditions climatiques favorables, une phase de mise en échec des politiques locales et internationales s'opère. Si, dès les années 1960, les enjeux environnementaux prennent place dans le débat public, la démarche PNR repose sur un double volet de questionnement et de mise en valeur de la ruralité régionale.

4.2. Les projets environnementaux dans le Marais poitevin à partir des années 1970

L'occupation humaine du Marais poitevin s'est développée, comme nous l'avons montré dans la section précédente, en suivant les avancées techniques liées à la maîtrise de l'eau et à l'assèchement des terres. Les relations sociales s'y sont alors produites, au long des siècles, selon l'accès de certains groupes à la terre, mais aussi à d'autres ressources naturelles, comme les produits de la chasse, de la pêche et de l'extraction sylvicole. En outre, depuis le XIIe siècle, les ouvrages de contrôle de l'eau et, depuis le XVIIe siècle, les ouvrages de desséchement, ont fait que le rapport à la nature se différencie selon les secteurs du Marais poitevin. On pourrait alléguer, par exemple, que dans le marais desséché, cette relation s'établit par la notion de « maîtrise » et, dans le marais mouillé – non concerné directement par les grandes procédures d'aménagement –, par la notion d'« adaptation » au milieu. Les deux types de relation sont, bien évidemment, présents dans l'un et dans l'autre, mais cette construction différentielle des rapports pourra nous éclairer sur les différentes politiques qui ont été mises en place dans le Marais poitevin à partir du XXe siècle.

[85] Comme les communaux : propriétés communes et traditionnelles d'élevage de bétail, servant, à cette période, comme un des moyens extra de revenus aux petits propriétaires ou aux ouvriers locaux. Les marais communaux ont leur origine dans les grandes propriétés des abbayes du XIIIe siècle et furent transférés à la gestion des communes après la Révolution. S'ils sont considérés actuellement comme un des principaux patrimoines de l'histoire collective des marais mouillés, leur existence fut néanmoins mise en péril dès la Révolution et au cours de la modernisation et des remembrements agricoles des années 1960-1990. Ainsi, il n'y a pratiquement plus de communaux dans les marais mouillés de l'est. Ceux qui restent sont en bordure de marais, essentiellement le long du canal des Hollandais et ce sont d'immenses parcelles qui n'ont rien à voir avec la structure foncière du marais mouillé.

4.2.1. La première vague de valorisation touristique du Marais poitevin entre paysage pittoresque et paysage agricole

Alors que, vers 1870, les regards des impressionnistes et des naturalistes se tournent vers les paysages exotiques, sauvages, où l'homme vit en symbiose avec la nature, le Marais poitevin mouillé va y trouver une place particulière. En 1889, le département de Deux-Sèvres présente des images de son agriculture lors de l'Exposition Universelle et, en 1896, le photographe Jules Robuchon fait des projections lumineuses de clichés du Marais poitevin à la Société de Géographie de Paris. Progressivement, les paysages « au bord de l'eau » deviennent connus et appellent l'attention des Français et également des étrangers, de manière qu'en 1908 est créé le Syndicat d'initiative des Voyages en Poitou.

En effet, des notables locaux œuvrent pour faire des marais une destination touristique, les balades en barque sur les canaux étant le centre des activités de contemplation d'une nature définie en 1902 par Henri Clouzot[86] en tant que « Venise Verte ». Après la Première Guerre mondiale, les propagandes autour du Marais poitevin se renforcent, et certains maraîchins se peuvent peu à peu se consacrer aux activités de tourisme afin d'accroître leurs revenus, qui provenaient, à l'époque, essentiellement de l'élevage (Gibaud et Bourdu, 2014).

Si, au début du XXe siècle, la contemplation des paysages du Marais poitevin était envisagée comme une manière de valorisation économique et symbolique de la région, après la Seconde Guerre mondiale la donne change. L'adoption de nouvelles politiques agricoles, d'urbanisation et d'industrialisation font que les secteurs où la nature y était plus « préservée » – le marais mouillé dans notre cas – s'adaptent aux demandes récentes de développement économique. En même temps, au niveau national, l'État français complexifie sa gestion par la décentralisation progressive de ses institutions et activités ; au niveau mondial, des présupposés de protection de l'environnement commencent à voir le jour.

Dans ce contexte, avec moins d'un mois de différence, la loi définissant les Parcs nationaux (Loi n°60-708 du 22 juillet 1960) et la loi d'Orientation Agricole (Loi n°60-808 du 5 août 1960) sont approuvées en France. Dans le Marais poitevin, le progrès agricole prend le devant, et les aménagements du marais mouillé bouleversent ses paysages « pittoresques » jusqu'à présent valorisés, en en changeant également le profil démographique et culturel. Si, pendant les années 1950 et 1960, des grands travaux de remembrement de terres et de création

[86] Différentes chroniques ont paru dans la presse au début du XXe siècle, où l'on identifie des terminologies distinctes promouvant les particularités et les beautés des marais mouillés. « Venise verte », « Venise champêtre » et « Petite Hollande » sont parmi les noms attribués à la région par des personnalités comme Henri Clouzot et Gaston Deschamps.

de nouveaux aménagements routiers sont mis en place, c'est plutôt à partir de 1965 que l'agriculture s'y intensifie.

Au niveau national, pendant la même période, de nouveaux dispositifs et institutions envisageant le développement régional sont créés : la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), instaurée par la loi en 1963, est en effet à l'origine des débats autour de la dynamisation des économies locales[87], ainsi que de la création des Parcs naturels régionaux (Cf. Chapitre 2), ce qui se traduira à l'échelle du Marais poitevin.

4.2.2. La voie nouvelle représentée par le modèle de Parc naturel régional et le pari sur le tourisme

En l'occurrence, le débat autour de la valorisation du tourisme local avait donné lieu, dès 1965, à la création de l'« Union Touristique et Économique du Marais poitevin » (UTEMP) dont l'objectif était de planifier le tourisme pour l'ensemble de la région. C'est l'UTEMP, mobilisant les grands élus régionaux, qui propose la mise à l'étude d'un Parc naturel régional dès 1967 (Billaud, 1984). Un Syndicat mixte d'études (SME) voit le jour en 1976, avec pour mission d'explorer de nouvelles perspectives économiques – surtout touristiques –, ce qu'il fait en s'appuyant sur cinq commissions : agriculture, emploi en milieu rural, urbanisme et équipements d'infrastructure, environnement et forêts, animation et tourisme.

À cette époque, comme l'indique un de nos interviewés, responsable technique du SME en 1976, les procédures de création des Parcs naturels régionaux n'était pas encore codifiées, ouvrant ainsi un champ d'expérimentation lors de la création d'un Parc. Ainsi, le large spectre proposé par les diverses commissions ne manque pas d'inquiéter certains élus et gestionnaires de l'État – comme la DDA siégeant à Niort –, qui ne voient pas de futur dans le projet de Parc naturel régional, craignant que le « Parc » soit un frein pour les activités économiques. En réalité, certains acteurs se basaient sur les expériences contemporaines des Parcs nationaux français et ne faisaient pas la différence entre ceux-ci et ces nouvelles structures comme les Parcs naturels régionaux.

Ainsi, les réunions de présentation du projet PNR comme les commissions où siégeaient des élus étaient-elles le moment de malentendus sur ce que la démarche « Parc régional » prétendait proposer :

[87] La loi des PNR en 1967 visait à équilibrer les régions et leur attractivité, tant sur les plans économique que démographique, tout en mettant à disposition des lieux de récréation pour les citadins.

> « C'est-à-dire qu'au début on arrivait et on présentait ce qui était le Parc, et on disait que l'objet c'était justement de recueillir les *desiderata* des élus qui étaient là, ce qu'ils voulaient faire… et sur ce qu'on allait travailler à partir de ça… mais ils n'avaient pas du tout l'habitude… alors quand on avait fini notre petite introduction pour expliquer tout ça, on leur disait : 'maintenant on vous écoute, qu'est-ce que vous voulez ?'. Grand silence total ! Et puis, au bout d'un moment il y en a eu un qui a levé le doigt et qui disait : 'bon, c'est bien joli tout ça… mais qu'est-ce que *vous*, vous nous proposez ?'. 'Mais *nous*, rien ! C'est à *vous* de nous proposer !'. C'était assez rigolo, quoi… Il y avait des silences qui étaient…
> […] c'était une structure totalement nouvelle… c'était la première fois que dans une structure on donnait le '*pouvoir*', entre guillemets, aux élus locaux… d'habitude c'était piloté par le service technique de l'administration… là, c'était des gens concernés et des élus concernés qui prenaient l'affaire en main, quoi… donc c'était complètement nouveau comme démarche… » (Directeur du PNRMP entre les années 1970 et 1980, entretien en octobre 2016)

Une perspective suscitait cependant l'adhésion, à savoir l'opportunité que pouvait offrir cette nouvelle structure pour le développement du tourisme :

> « Bah si… les bénéfices qu'ils voyaient… les seuls, si tu veux, qui avaient une vague idée, c'était de dire : 'bah, ça va donner un coup de projecteur sur notre région, donc ça va attirer des touristes !'. Le Parc c'était un… c'était pour développer le tourisme… alors, je dis que… pour le faire passer après, le Parc… en tant que structure d'aménagement local, où on pourrait définir des plans de développement, ça ne leur venait pas volontairement à l'esprit, ça… l'idée qui leur revenait c'était '*le tourisme'*. » (Directeur du PNRMP entre les années 1970 et 1980, entretien en octobre 2016)

Le PNR du Marais poitevin, initialement « Parc naturel régional du Marais poitevin, Val de Sèvre et Vendée »[88], fut donc approuvé en 1979, douze ans après l'initiative de l'UTEMP et au prix de 3 ans de négociations entre les élus locaux, les directions départementales et l'administration centrale.

4.2.3. La non-reconnaissance de la structure PNR et la place du débat environnemental

Au contraire de ce que la création d'un « Parc naturel » pourrait indiquer, la Charte Constitutive range la protection de la nature parmi d'autres objectifs, et met l'accent sur la recherche d'un avenir économique qui respecterait « l'identité locale ». En ayant donc comme mission de contribuer à la définition et à l'orientation de l'aménagement territorial, ainsi que de mettre en œuvre une politique d'animation du milieu rural, la Charte du PNR prévoyait des activités pédagogiques sur le territoire, le soutien de la vie associative et le développement d'une politique d'accueil et d'animation touristique (PNRMP, 1980).

[88] Les limites initiales du PNR englobaient donc, au-delà de sa formation actuelle, trois secteurs de forêt des alentours : le massif forestier de Vouvant-Mervent, le plateau forestier de l'Hermitain et du Haut Val de Sèvre et l'ensemble des forêts de Chizé, d'Aulney et de Chef-Boutonne, pas directement concernés par la zone humide du Marais poitevin.

Parmi les commissions du SME, le Syndicat mixte de gestion proposait, dans l'axe « Environnement et Forêts » de la Charte :

> « Dès lors, les problèmes de protection de l'environnement doivent être considérés comme des composantes naturelles des actions et des équipements du Parc, dans la recherche d'un équilibre mesuré entre l'indispensable développement des activités économiques et la nécessaire qualité du cadre de vie. La prise en considération de ces problèmes doit se traduire notamment : par une meilleure application des textes existants ; par une concertation régulière avec l'Office National des Forêts et les Centres Régionaux de la Propriété Forestière ; et surtout, par une politique active d'information et de sensibilisation à tous les niveaux […]. » (PNRMP, 1980, p.21).

La protection de l'environnement figurait, ainsi, à l'arrière-plan des activités envisagées initialement par le Parc. Parmi les actions plus spécifiques proposées dans la Charte, figuraient la protection et l'aménagement des forêts, la prévention et la lutte contre les pollutions et le suivi des activités de chasse et de pêche. En outre, dans l'axe « Agriculture », le Parc s'engageait à être un « lieu privilégié de concertation » (PNRMP, 1980, p.17) dans l'aménagement hydro-agricole du Marais poitevin, s'appuyant pour cela sur son syndicat mixte, seule structure interdépartementale et interrégionale couvrant l'ensemble de l'écosystème.

Il ne faudra pas longtemps pour que le PNR fasse l'expérience du décalage entre ce que représente une Charte – à savoir une expression « dépolitisée » des différentes parties prenantes – et la réalité des priorités politiques et économiques du territoire. À la différence des Parcs Nationaux, le Parc Régional n'a aucun pouvoir coercitif et il ne peut que reproduire les difficultés de son ministère de tutelle face aux grandes administrations que sont l'Équipement et l'Agriculture[89]. Trois faits marquants vont confronter le Parc aux limites de sa position institutionnelle.

Le cas le plus emblématique est celui des grands drainages programmés dans le « Schéma d'Aménagement des Marais de l'Ouest » en 1980 et pour lequel il n'eut aucun rôle de médiation ou de concertation comme l'avançait la Charte. La lettre du directeur du PNR, adressée en 1983 au directeur de la Protection de la Nature du Secrétariat d'État à l'Environnement, est éloquente :

> « D'importants travaux d'aménagement sont actuellement en cours dans la partie vendéenne du Marais Poitevin ; comme nous n'avons été associés à aucun moment à l'élaboration du dossier correspondant, ni même consultés sur le programme de travaux avant début d'exécution, nous avons découvert à l'occasion de tournées de terrain l'ouverture des chantiers. […]. Après une consultation rapide, il est apparu qu'aucune Association de défense de l'Environnement […] n'avait été consultée ni même informée. » (PNR, Lettre du 14 décembre 1983).

[89] Le ministère de l'Environnement, tout récemment créé, se retrouvait en effet dans une position encore floue, ses compétences se juxtaposant à celles des autres ministères, principalement celui de l'Équipement et celui de l'Agriculture, le débat environnemental se retrouvant encore naissant dans les sphères publiques.

Dans ce courrier, l'équipe technique du Parc met non seulement l'accent sur l'ignorance de l'avis du PNR, mais également sur le fait que certains membres du Syndicat mixte de gestion du Parc, en l'occurrence les élus et les représentants de la profession agricole, n'ont pas voulu prendre position à ce sujet – car ils étaient directement bénéficiaires par de tels ouvrages. En faisant appel au Secrétariat d'État à l'Environnement, le directeur du Parc cherchait, en vain, un appui, illustrant en cela toute l'ambiguïté qui affectait cette nouvelle structure et qui reflétait celle de l'État lui-même où protection de la nature et développement économique doivent cohabiter.

L'impuissance du Parc face aux drainages bouleverse la relation entre l'équipe technique et le Syndicat Mixte des élus[90]. La première, plutôt militante, et agissant sur le terrain par le biais de missions (définition de zones sensibles et des zones de grand intérêt écologique, etc.), a peu de rapports avec le groupe d'élus, d'autant que beaucoup d'entre eux sont attachés aux intérêts agricoles et s'abstiennent des rencontres du Parc. L'affaire des drainages provoqua un divorce qui n'a pas échappé à la presse régionale rendant compte d'une réunion de concertation entre le syndicat du PNR du Marais poitevin et le syndicat de la vallée du Lay, à propos des travaux de drainage. Extrait de Presse Océan du 11 mai 1984 :

> « Venant après les déclarations volontairement rassurantes de M. Bousquet [président PNR], les paroles de Jean-Pierre Pétorin [directeur PNR] ont un peu jeté la consternation dans la salle, du moins chez M. Gaborit, président de la Chambre d'Agriculture, qui a opposé un veto catégorique à ladite proposition, évoquant d'éventuelles 'actions musclées' ou de possibles 'mesures de rétorsion' si les écologistes, et le parc en particulier, devenaient trop exigeants face 'aux véritables protecteurs de la nature que sont les agriculteurs'. Le président d'un côté, le directeur de l'autre : deux langages, deux attitudes différentes. »

Ainsi, l'opposition entre agriculteurs défendant la maîtrise de l'eau et la mise en culture progressive des milieux comme une forme légitime de relation à l'environnement, et les écologistes – issus d'associations locales et de l'équipe technique du PNR – voulant sauvegarder les prairies naturelles, surtout celles présentes dans les marais communaux, traverse donc la structure du Parc, dévoilant une faille qui, comme on le verra, ne fera que s'agrandir par la suite.

Si, dans un premier temps, l'équipe technique agit en parallèle du mouvement écologique régional (entre autres, la Coordination pour la Défense du Marais poitevin, la Ligue pour la Protection des Oiseaux et la Fédération de Chasseurs de la Vendée), elle va par la suite s'en rapprocher (entretiens, 2015-2016). Cette jonction s'opère à la fin des années

[90] L'équipe technique comptait, à l'époque, cinq membres, issus de différentes formations disciplinaires (agronomie, écologie, architecture, géographie…). L'équipe politique concernait un plus grand nombre de membres, qui comprenait des élus locaux, départementaux et régionaux, ainsi que membres des chambres agricoles.

1980 – second fait marquant –, lors d'une mobilisation autour du non-respect par la France de la « Directive Oiseaux ». Cette réglementation, définie par le Conseil des Communautés Européennes en 1979, visait la sauvegarde des espèces d'oiseaux, en définissant des zones de protection spéciale. Le Marais poitevin, en tant que zone humide, représentait un des habitats prioritaires devant être protégé pour favoriser la migration et la reproduction des espèces avifaunes[91].

En effet, les politiques de mise en culture et d'amélioration des structures agricoles définies depuis la PAC faisaient avancer les champs cultivés au détriment des prairies naturelles, ces dernières étant les secteurs de prédilection des oiseaux. Des initiatives localisées furent prises à partir de 1985 dans les marais mouillés des Deux-Sèvres, afin d'encourager l'élevage sur des prairies permanentes : les Opérations groupées d'Aménagement foncier environnement, les OGAF-Environnement (Capillon et David, 1993). Très localisé, ce type de projet est insuffisant pour assurer la protection des marais mouillés. D'ailleurs, la France adhère en 1986 à la convention Ramsar, mais elle ne retient pas le Marais poitevin comme zone humide d'importance internationale à être définie en tant que « site Ramsar ».

Finalement, une troisième affaire met en alerte les mouvements associatifs et l'équipe technique du PNR : le projet autoroutier A83, reliant Nantes à Niort et traversant le Marais poitevin mouillé. La controverse est telle qu'elle pousse le directeur historique du Parc naturel régional à démissionner en 1987 et, à l'initiative des associations écologistes locales, la plainte pour non-respect de la Directive Oiseaux est déposée en 1989 auprès de la CEE. À cette occasion, le rôle du Parc naturel régional fut questionné par le mouvement organisé par la Coordination pour la Défense du Marais poitevin (CDMP), naissante à cette époque. La parution du communiqué « À quoi sert le Parc du Marais poitevin ? » en décembre 1989 met justement en échec la prise en compte de l'environnement par le PNR. Comme nous pouvons l'observer dans le Tableau 7, le Parc était un des seuls dispositifs spatiaux dans la région ayant pour objectif de débattre de l'environnement dans la région jusqu'à 1988. Bien que présent, son objectif central ne fut pas centré, dès son début, dans la protection de la nature et de la biodiversité.

[91] « […] les États membres attachent une importance particulière à la protection des zones humides et tout particulièrement à celles d'importance internationale. » (CEE 79-409, Article 4).

Tableau 7. Espaces naturels protégés situés dans le périmètre de l'actuel Parc naturel régional du Marais poitevin

Année /Mois	Aire protégée	Surface (ha)
1976/10	Réserve naturelle nationale Marais communal de Saint-Denis-du-Payré - Michel Brosselin (Vendée)	206
1979/01	Parc naturel régional du Marais poitevin, Val de Sèvre et Vendée (Deux-Sèvres, Charente-Maritime, Vendée)	200.000
1988/10	Arrêté Préfectoral de Protection de Biotope - Coteaux calcaires de Chaillé-les-Marais (Vendée)	0,89
1990 [?]	Réserve biologique départementale de Nalliers-Mouzeuil Saint Martin (Vendée)	132
1992/05	Arrêté Préfectoral de Protection de Biotope - Venise verte (Deux-Sèvres)	2.613
1996/07	Réserve Naturelle Nationale de la Baie de l'Aiguillon (Vendée)	2.300
1997/10	Arrêté Préfectoral de Protection de Biotope - Marais poitevin (secteur ouest, Charente-Maritime)	3.800
1997/12	Arrêté Préfectoral de Protection de Biotope - Terrées du Pain Béni et Prairies attenantes (Vendée)	20
1998/02	Arrêté Préfectoral de Protection de Biotope - Pointe de l'Aiguillon (Vendée)	37
1999/07	Réserve Naturelle Nationale de la Baie de l'Aiguillon (Charente-Maritime)	2.600
2004/12	Natura 2000 Marais poitevin (Deux-Sèvres, Charente-Maritime, Vendée)	68.000
2008/12	Réserve naturelle régionale Marais de la Vacherie (Vendée)	180
2011/08	Réserve naturelle nationale de la casse de la Belle-Henriette (Vendée)	337
2012/11	Réserve naturelle régionale de la Ferme de Choisy (Vendée)	80
2012/12	Réserve naturelle régionale du Marais communal du Poiré-sur-Velluire (Vendée)	251
2014/05	Parc naturel régional du Marais poitevin (Deux-Sèvres, Charente-Maritime, Vendée)	112.000

Sources : biodiversite.parc-marais-poitevin.fr, 2017 ; inpn.mnhn.fr, 2017 ; reserves-naturelles.org, 2017 ; vendee.fr, 2017.

Note : d'autres espaces sont définis, dans le Marais poitevin, comme possédant des critères de protection, comme ceux gérés par le Conservatoire du Littoral, par les Conservatoires d'Espaces Naturels et par la Ligue pour la Protection des Oiseaux. Ces aires de protection par maîtrise foncière ne sont pas incluses dans le tableau ci-dessus.

4.2.4. Le débat environnemental s'élargit et des effets se sentent sur la structure et sur le territoire Parc

La Cour de Luxembourg ne condamnera la France qu'en 1999 (CDMP, 1999), mais l'affaire de la plainte, les critiques des mouvements écologistes locaux – dans un contexte national de dénonciation des conséquences de la PAC sur l'environnement – et la prise de l'ampleur des débats sur la biodiversité post Conférence Rio 92, relancent la question du besoin d'action pour la protection dans le Marais poitevin. Une des initiatives fut les Mesures Agroenvironnementales, l'objectif étant de stopper la disparition des prairies naturelles. Elles consistaient à proposer des aides publiques, à partir de 1991, aux éleveurs choisissant de maintenir les pâturages naturels, de façon à conforter l'activité d'élevage, sans pour autant proposer des contrats susceptibles de rivaliser avec la culture céréalière[92]. Dans la même

[92] Telles mesures ont pris, au long des années, différents formats, comme par exemple : les Opérations groupées d'aménagement foncier environnement (OGAF-Environnement), les Opérations locales agro-environnementales (OLAE), les Contrats territoriaux d'exploitation, les Contrats d'Agriculture durable et, plus récemment, les Mesures Agroenvironnementales et Climatiques (MAEC).

année, un groupe d'experts réalisa une étude sur les missions et l'organisation du PNR du Marais poitevin[93], dont l'efficacité se mettait de plus en plus en doute, comme on le verra par la suite.

Dans un état critique de conservation des prairies naturelles, le Marais poitevin présente également, dans les années 1990, des taux élevés de pollution de l'eau, issus en grande partie des nitrates utilisés dans l'agriculture intensive. Si, d'un côté, le mouvement écologique local y naissait, envisageant des actions précises pour la protection des marais, de l'autre côté les dispositifs environnementaux ne créaient pas effectivement des espaces de négociation ou de responsabilisation.

Fragilisé dans ses missions de protection de l'environnement, le Parc investit alors la question patrimoniale. De même, on en voit trace dans des mouvements sociaux. Cela par la création de nouveaux collectifs – comme l'Association des Habitants et des Usagers du Parc naturel régional du Marais poitevin Val de Sèvre et Vendée (ASDUPA) –, et de structures plus localisées – comme celle autour des marais mouillés de Deux Sèvres, la Charte intercommunale du Marais poitevin[94], donnant origine au Syndicat Intercommunal à Vocation Unique (SIVU) pour la restauration et la valorisation du Marais poitevin et celle du Syndicat de Pays du Marais poitevin des Deux-Sèvres.

Le PNR, impuissant sur le terrain de la conservation de la nature et de l'aménagement territorial, voit le statut de son label questionné à partir de 1991 par le ministère de l'environnement sur trois points : la drastique réduction des zones de prairie (Image 7), le non-suivi de sa Charte et le positionnement contradictoire de l'administration du Parc par rapport à d'importants travaux dans le secteur, comme la construction de l'A83. En 1996, lors de la procédure de révision de la Charte, certaines communes n'adhèrent pas à son renouvellement et, après un avis défavorable du Conseil National de Protection de la Nature (CNPN) et de la Fédération des Parcs naturels régionaux de France (FPNRF), la demande de relabellisation n'est pas présentée.

[93] À savoir : « Rapport préliminaire sur la situation du Parc naturel régional Marais Poitevin Val de Sèvre et Vendée » (Servat, 1991) et « Rapport du groupe d'experts chargés d'étudier les missions et l'organisation du Parc Naturel Régional du Marais poitevin » (Servat *et al*, 1991).

[94] Le mouvement de la Charte Intercommunale est issu de la démarche de Ségolène Royal qui a défendu, auprès de François Mitterrand, l'insertion du Marais poitevin dans les grands travaux de sauvegarde du patrimoine maraîchin de Deux-Sèvres. Déléguant les travaux aux communes des marais mouillés des Deux-Sèvres, le SIVU s'investit dans la restauration de monuments tels que des ports, des fontaines, des lavoirs, des quais et des canaux (SIVU, 1994).

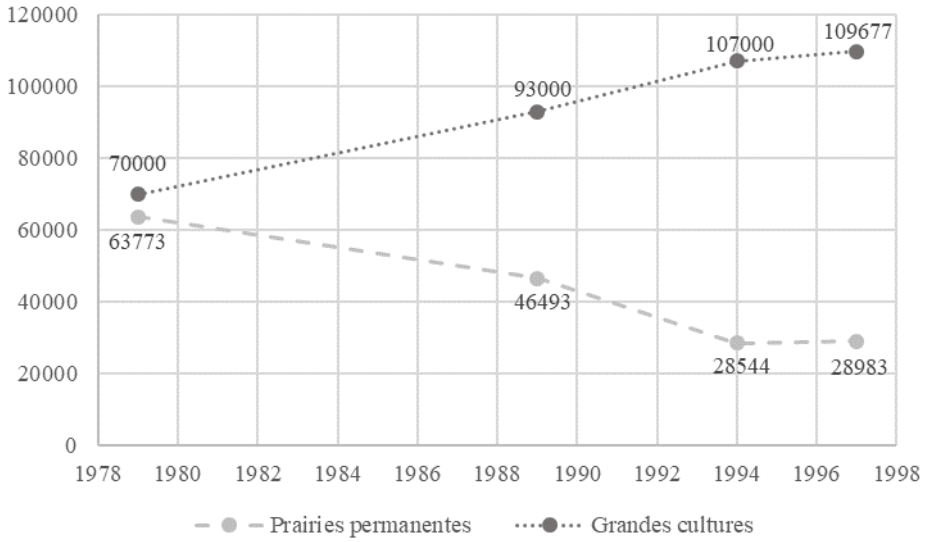


Image 7. Évolution des surfaces (hectares) des prairies permanentes et des zones de grandes cultures entre 1979 et 1997 au Marais poitevin

Source des données : RGA Terruti PAC *apud* G. Simon, 1998 ; graphe élaboré par l'auteure.

4.2.5. Le premier et seul PNR à n'avoir pas renouvelé son label : la quête de nouvelles solutions

On songe alors à la création d'un Parc national dans la zone cœur des marais mouillés de Deux-Sèvres, ainsi que de nouveaux dispositifs pour la gestion de l'eau. Députés et élus locaux affichent leur division quant à l'avenir de la structure, les querelles politiques alimentant les polémiques dont l'écho va jusqu'à la presse nationale en 1996 :

> « En cinq ans, deux chartes proposées par les collectivités locales ont été recalées au Conseil national de protection de la nature (CNPN), qui voudrait voir définitivement réglé le problème de l'eau. Mais si les élus de Poitou-Charentes tendent une oreille un peu plus attentive aux sirènes environnementales, le département de Philippe de Villiers [Vendée], lui, reste totalement sourd, persuadé qu'il peut régler le problème sans l'ingérence de l'État et 'la bureaucratie du parc'. La disparition du label en Vendée (où se trouve la plus grosse superficie du marais) ne mettrait personne en deuil. 'Il est illégal de confier la gestion de l'eau au parc', explique-t-on au conseil général. Ségolène Royal, députée des Deux-Sèvres, préconise de sauver ce qui reste de la Venise verte en créant un parc national. Elle espère un geste au sommet, comme celui de François Mitterrand, qui était intervenu pour dévier l'autoroute Nantes-Bordeaux, afin d'épargner 'la cathédrale de verdure'. Jean-Pierre Raffarin (UDF), président de la région Poitou-Charentes, réclame une application stricte de la loi sur l'eau en Vendée, un nouveau partenariat associant 'les territoires et l'Europe', et s'en remet à l'État, pour 'clarifier durablement l'avenir de cette zone exceptionnelle'. » (Libération, 18/06/1996)

Premier et seul cas dans l'histoire des Parcs naturels régionaux français à n'avoir pas renouvelé sa charte, le PNR du Marais poitevin fait débat au sein des mouvements écologistes sur le rôle de ce type de structure. Afin de ne pas rompre définitivement avec les engagements et les financements engagés par le PNR, un plan d'actions est défini par la suite, incluant des

démarches de protection du Marais poitevin. Si, d'un côté, on pérennise la présence de la structure Parc par le biais du Parc Interrégional du Marais poitevin (PIMP), de l'autre côté on instaure des nouvelles aires protégées, comme la Réserve Naturelle de la Baie d'Aiguillon (Vieillard-Coffre, 2002).

Dans les marais mouillés de Deux-Sèvres, les actions de valorisation du patrimoine maraîchin à la faveur des Grands Travaux privilégient le tourisme dans la « Venise verte ». Dans les marais desséchés, des projets de valorisation des communaux, conçus par la première équipe technique du Parc (1979-1996), deviennent prioritaires. Représentant de grandes étendues de pâturage, les communaux participent de la reprise de l'activité d'élevage, mais aussi ont un rôle majeur pour la nidification et la migration d'importantes espèces d'oiseaux.

En associant patrimoine et environnement, les actions mises en place pendant les années 1990 dans le Marais poitevin délaissent la question de la gestion hydraulique et en cela renoncent à la fonction médiatrice envisagée dans la Charte initiale. Plus que de protection de la nature, c'est de protection des paysages qu'il s'agit, ainsi que le rappelle François Mitterrand en évoquant les investissements de l'administration centrale dans la sauvegarde des marais mouillés et des traditions maraîchines de Deux Sèvres, en 1992 :

> « Lorsque j'étais venu à Poitiers, il n'y a pas si longtemps, c'était en septembre 1990, j'avais entendu le souhait qui m'était exprimé de la protection du Marais. Alors j'ai pris l'initiative qui nous permet aujourd'hui de devenir optimistes car c'est l'État qui donne les moyens de continuer à vivre sur cette terre tout en la préservant. Protéger cela ne veut pas dire figer, rester exactement identique à soi-même. Cela veut dire simplement respecter d'abord le paysage et puis ensuite vivre, évoluer dans ce décor qui a une grande poésie et par là-même une grande force. J'observerai les très beaux paysages, et cela en est un, magnifiés par la littérature et par la poésie, lesquels donnent ensuite à ces paysages un coloris nouveau. C'est le sol qui crée le poème et puis le poème donne au décor un visage nouveau. C'est donc une sorte d'interpénétration entre la force et la richesse de la nature, l'imagination et le rêve de l'homme. » (Mitterrand, 1992)

L'application des mêmes politiques n'étant pas possible entre marais mouillé et desséché, étant donné leur diversité paysagère et leurs formes d'occupation et de production, des rapports et des plans d'action se succèdent depuis la fin des années 1990 (Tableau 8) ; en même temps que des évaluations interministérielles explorant ce que pourraient être des projets viables réunissant développement économique, protection des paysages et gestion de l'eau.

Tableau 8. Liste non exhaustive des plans, études et rapports sur le Marais poitevin (1990-2014)

Année	Étude / Rapport
1991	Rapport préliminaire sur la situation du Parc Naturel Régional Marais poitevin, Val de Sèvre et Vendée (par J. Servat)
1991	Rapport du groupe d'experts chargés d'étudier les missions et l'organisation du Parc Naturel Régional du Marais poitevin (par J. Servat *et al.*)
1998	Rapport « Pour Sauver le Marais poitevin » (par G. Simon)
1999	Rapport de mission « Délimitation et la caractérisation de la zone humide du Marais poitevin » (par le Forum des Marais atlantiques)
2001	Rapport « Un projet pour le Marais poitevin » (par P. Roussel)
2002	« Plan d'Action pour le Marais poitevin. Engagements de l'État »
2003	Rapport « Le drainage dans le Marais poitevin » (par Ph. Huet et X. Martin)
2005	Rapport « Les indemnités compensatoires dans le Marais poitevin » (par F. Signoles, G. Besson, P. Roussel, M. Badré et X. Martin)
2009	Rapport « Pour un classement du Parc Naturel Régional du Marais poitevin » (par P. Roussel)
2009	Rapport « Évaluation à mi-parcours du Plan d'action 2003-2012 pour le Marais poitevin » (par É. Binet, A. Escafre et F. Fournié)
2014	Rapport « Évaluation de la mise en œuvre du plan gouvernemental 2003-2013 pour le Marais poitevin »
2014	Mission d'évaluation du Natura 2000 Marais poitevin

Source : CDMP ; EPMP ; PNRMP ; Ministère de la Transition Écologique et Solidaire.

Le « Plan d'Action pour le Marais poitevin », paru en 2002, pointant une complexité administrative et la multiplication de dispositifs, propose un plan intégré et moins sectoriel d'action. En identifiant les priorités et les institutions responsables, ce Plan répond bien à la non-relabellisation du PNR comme à la condamnation de la France pour le non-respect de la Directive oiseaux au sein du Marais poitevin – dossiers qui « ont sanctionné sa dégradation » (MATE, 2002, p.1). En termes de tourisme, le Plan définit ce que représente aujourd'hui l'organisation principale de l'activité touristique du Marais poitevin : une mise en valeur des différentes zones de marais, qu'il soit mouillé, desséché ou littoral. Le renforcement des attractions du Marais mouillé par son classement en « Grand Site », la mise en place de pôles de découverte ornithologique dans tous les secteurs et une meilleure structuration du tourisme littoral, dessinent ainsi un tourisme écologique qui ne soit pas limité à la « Venise verte ».

Le Plan de 2002 met l'accent sur deux objectifs : Natura 2000 et la reconquête du label, une fois que :

> « Les acteurs en place (collectivités et syndicats de marais notamment) conserveront leurs responsabilités. En revanche, la coordination de l'action de tous est indispensable. Dès lors, une organisation globale autour du parc, dont la relabellisation comme parc naturel régional concrétisera cette fonction enrichie et réaffirmée, sera recherchée. Elle pourra regrouper dans une même instance de coordination la totalité des activités, dont les aspects 'territoire', 'hydraulique' et 'nature'. Dans cette organisation, la charte du parc s'imposera bien entendu comme cadre de toutes les actions. » (MATE, 2002, p.5)

Bien que le Plan fût mis en œuvre par les services déconcentrés de l'État en Poitou-Charentes, sa composante environnementale et patrimoniale fut coordonnée, en grande partie, par le Parc interrégional du Marais poitevin. Sur le plan patrimonial, le classement du « Marais mouillé poitevin » au titre de la législation sur les monuments naturels et les sites classés et inscrits est conforté (du classement d'une bande de 675 hectares longeant la Sèvre Niortaise dans le département de Deux-Sèvres en 1981 on passe, par le biais du décret du 09 mai 2003, à 18.620 hectares). Puis, en 2010, le dossier de « Grand Site de France » est approuvé, couvrant 49.000 hectares dont les 18.620 ha de site classé.

Sur le plan environnemental, le PIMP accompagne la politique Natura 2000 du ministère (Zones de Protection Spéciale du réseau Natura 2000, désignées par l'Arrêté du 27 août 2002). Il est désigné opérateur par la préfecture de la région Poitou-Charentes pour l'élaboration du document d'objectifs (DOCOB) dans le cadre de Natura 2000 Marais poitevin. Élaboré entre 2001 et 2003, ce document est issu d'une série de réunions d'information avec les élus locaux, ainsi que de réunions de travail, territoriales et techniques, pour proposer une série d'actions par des approches contractuelles. On retrouve la même implication du PIMP lors de la mise en place des Mesures Agroenvironnementales territorialisées (MAEt), à partir de 2007, dont la procédure propose à l'ensemble des parties prenantes (élus, agriculteurs mais aussi chasseurs, pêcheurs, représentants du tourisme, associations de protection…) une mise en débat des enjeux environnementaux liés à l'activité agricole[95].

4.2.6. Les démarches, les empêchements et les concurrences de la relabellisation du PNR

Le développement de l'expérience des habitants du Marais poitevin par rapport à l'approche environnementale se fait, ainsi, par le biais de deux débats : l'un agroenvironnemental avec la protection d'habitats et d'espèces qu'il faut identifier, l'autre, patrimonial avec la préservation de paysages pour le tourisme. Environnement et patrimoine sont donc très liés dans la protection de la nature « anthropisée » du Marais poitevin. La démarche du PIMP ne suffit pas cependant pour assurer un reclassement en PNR. La demande est faite en 2006, mais elle coïncide avec la procédure de déclaration d'utilité publique d'un projet autoroutier sur le secteur, l'A831[96]. Si la FPNRF donne son accord à la

[95] Hors agriculture, le PIMP est également présent sur le plan environnemental : création de l'Observatoire du Patrimoine naturel du Marais poitevin et adhésion au programme Life, en 2004.
[96] Comme on le verra dans la section 4.3, les affaires routières ont joué un rôle fondamental dans le débat autour de la légitimité et de l'efficacité du PNR du Marais poitevin.

relabellisation, le CNPN s'y refuse. D'ailleurs, lors des consultations publiques, même si une majorité d'avis favorables se dégageait, l'opposition restait importante (presque un tiers d'avis étant défavorables) :

> « 1484 observations ont été formulées lors de l'enquête publique [2006-2007], dont 1010 avis favorables, 20 avis favorables avec réserves, 46 commentaires sans avis ou hors sujet et 408 avis défavorables. Schématiquement, les objections portent principalement sur l'agriculture et l'hydraulique, qui sont perçues comme trop subordonnées à la protection de l'environnement. Les opposants réclament donc un assouplissement de la charte sur ces points. » (CGEDD, 2009, p.4-5)

Ne pouvant s'appuyer sur des avis unanimes (des habitants, des élus et des corps techniques de l'État) et sur suggestion du ministère du Développement durable concernant la réécriture de la Charte, le PIMP décide alors de ne pas procéder à la demande de relabellisation. D'un part, des 3 départements impliqués dans le Syndicat Mixte, celui de la Vendée maintient son opposition sur les attributions du Parc. D'autre part, les écologistes étaient alors vent debout contre le projet autoroutier de l'A831, ce qui amena le ministre Jean-Louis Borloo[97] à demander des études supplémentaires à l'expertise de la Ligue pour la Protection des Oiseaux pour une plus grande prise en compte de la biodiversité dans le projet traversant le Marais poitevin.

Cette même année, la loi n° 2009-967 (Grenelle I), de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, ainsi que le rapport d'évaluation à mi-parcours de la mise en œuvre du Plan d'action gouvernemental pour le Marais poitevin (CGEDD et CGAAER, 2009), prévoient la création d'établissements publics de bassin, afin de gérer la question de l'eau dans le secteur. L'Établissement Public du Marais poitevin (EPMP), prévu par l'article 158 de la loi n° 2010-788 (Grenelle II), est une initiative de l'Etat pour contrer une nouvelle condamnation[98] de la France pour mauvaise application de la Directive Oiseaux, le rapport d'évaluation à mi-parcours publié en mai 2009 mettant en évidence l'insuffisance des moyens mis en œuvre. En parallèle, le PIMP présente ainsi son projet « Grand site de France » pour le Marais poitevin :

> « Le Syndicat Mixte du Parc interrégional du Marais poitevin, désigné ci-après Syndicat Mixte, membre fondateur et actif du Réseau des Grands Sites de France, présente aujourd'hui sa candidature au label 'Grand Site de France'. Il gère localement le Grand Site et en est le garant. Il est en effet la seule institution ayant pour vocation à intervenir sur les 24 communes, à l'échelle des 3 Départements, des 2 Régions, gommant les frontières administratives, sources de cloisonnement contradictoire avec le maintien de l'entité paysagère, culturelle et géographique que constitue le territoire du Marais mouillé. Le Syndicat Mixte intervient dans les domaines conjugués du tourisme, de l'environnement et de la gestion patrimoniale. » (PIMP, 2009, p.3)

[97] Le ministère des Transports et le ministère de l'Écologie s'étaient unifiés en 2007 en un seul « ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables ».
[98] Le 25 novembre 1999, la France avait été condamnée par la Cour de justice des communautés européennes.

Ainsi, en 2009, deux structures partagent la même couverture supra départementale et suprarégionale sur le Marais poitevin : le PIMP et l'EPMP. La distribution des compétences est claire : tout ce qui relève de l'eau revient à l'EPMP (d'où sa récupération en 2012 des dossiers Natura 2000 et MAE) et le PIMP, délesté du dossier hydraulique qui a fait « chuter » le PNR, peut se concentrer sur les dossiers relevant des milieux naturels et de la question paysagère et patrimoniale. Une spécialisation éminemment politique puisqu'il serait difficile de justifier la séparation entre eau et environnement dans ce contexte de zone humide : le PIMP, et derrière lui le PNR, n'est plus en première ligne face à la profession agricole.

Car la tentative du PIMP pour récupérer le label PNR entre 2006 et 2008 a buté sur un projet de charte qui gardait à son agenda des affaires sensibles comme la gestion de l'eau, ce qui ne pouvait se traduire dans une cohésion territoriale au sein des institutions[99]. La mise en place de l'EPMP entre 2010 et 2011 visait, de la part de l'État, à une réaffirmation de son engagement par rapport au territoire du Marais poitevin, surtout en matière hydraulique. Cependant, comme l'affirme le rapport d'évaluation du Plan d'action gouvernemental en 2014 :

> « En revanche l'étendue des missions qui lui sont confiées en matière d'eau fait l'objet de lectures différentes : si le gouvernement et le rapporteur évoquent l'exercice direct de la responsabilité de l'État, les autres intervenants considèrent qu'il s'agit d'un simple rôle de coordination. » (CGEDD et CGAAER, 2014, p.56).

Le nouveau projet de charte pour la relabellisation du Parc naturel régional du Marais poitevin est donc présenté dans le cadre de cette réorientation des attributions entre le PIMP et l'EPMP, ce dernier assurant la surveillance des niveaux d'eau, des cours d'eau et de la répartition des volumes, ainsi que les opérations foncières pour la sauvegarde du réseau Natura 2000 dans son périmètre.

Outre l'EPMP, le Plan d'action gouvernementale de 2003, la mise en place des mesures agro-environnementales puis des Schéma d'Aménagement et de Gestion des eaux (SAGE) ont contribué à l'émergence de plus de procédures de concertation, liée à la multiplication des arènes de discussion que les politiques publiques initiaient. Comme l'indique le propre projet de charte de 2013 :

> « L'ensemble de ces éléments a permis d'apaiser le climat social local, de mettre le territoire dans une dynamique de durabilité, à laquelle participent tous les acteurs de la gestion de la zone humide, l'État, les collectivités et les corps intermédiaires, chacun dans le cadre de sa compétence. […] L'histoire du territoire a montré la

[99] Si les 2 régions avaient donné leur accord, les départements ne les suivaient pas : Vendée s'y opposait, Deux-Sèvres et Charente-Maritime signaient, mais avec des réserves. En outre, certaines communes des marais mouillés n'adhérant pas, des lacunes seraient présentes lors de la gestion d'un éventuel Syndicat mixte du PNRMP.

> stérilité des situations conflictuelles ; la stratégie collective est désormais d'avancer pas à pas de façon concertée, et de porter une politique de développement territorial générateur d'externalités positives pour l'environnement. » (PIMP, 2013, p.13).

En n'abordant pas effectivement les questions en lien avec la gestion de l'eau et en ne plaçant pas la protection de l'environnement comme l'objectif central de son existence, le PNR du Marais poitevin, relabellisé en mai 2014, est dans une logique d'évitement du conflit.

4.2.7. La relabellisation de 2014 et les nouvelles stratégies basées sur les « Valeurs PNR »

Il investit tout au contraire les lieux et moments susceptibles de construire une identité que le tourisme se propose de valoriser : (i) soutien des communes dans l'aménagement de leurs infrastructures, comme les quais, ports et cales (en tant qu'animateur et médiateur du Grand Site de France) ; (ii) attachement progressif de l'image des différents paysages du Marais poitevin aux activités touristiques locales, tel le cas récent de la campagne touristique « Le Marais poitevin : mon parc naturel d'attractions » (Image 8) ; (iii) adoption de la marque collective « Valeurs PNR » (Image 9), proposée par la FPNRF depuis 2016, dans l'objectif de permettre des engagements contractuels au regard du « développement durable », à partir de l'idée de « consommer Parc »[100]. Ces projets au plus près de ses habitants et usagers construisent pour le PNR une équivalence entre environnement et valorisation économique, loin des oppositions radicales leur attribuées lors de ses premiers pas dans les années 1980.

Depuis sa relabellisation, le Parc propose des instances permettant de conforter ses liens avec les acteurs engagés dans la protection de l'environnement. Ainsi : (i) le maintien de l'Observatoire du Patrimoine naturel du Marais poitevin, permettant le suivi des espèces et des habitats de la zone humide par des chercheurs, techniciens et naturalistes engagés dans le secteur , fussent-ils extérieurs ou faisant partie de l'équipe du PNR ; (ii) la création de la Conférence des Associations de Protection de la Nature et de l'Environnement, de caractère consultatif – bien que non statutaire –, afin de faciliter « notamment l'exercice de transparence du Parc vis-à-vis des associations et inversement » (PNRMP, 2018) ; et (iii) le lancement d'un Conseil scientifique, dans un objectif prospectif d'évaluer les dynamiques du territoire, d'éclairer et d'aider les élus en anticipant et en examinant les projets mis en œuvre dans le Marais poitevin.

De même, d'autres organes consultatifs, auxquels participe le Parc, sont créés autour des dispositifs d'aménagement du territoire : les Groupes territoriaux, composés par les

[100] « Engagés ensemble pour la préservation de l'environnement, le bien-être des habitants et l'économie locale, les Parcs naturels régionaux s'attachent, aux côtés des entreprises locales partenaires, à la valorisation des ressources naturelles et culturelles propres à chaque territoire » (FPNRF, 2016, p.4).

maires du Syndicat mixte ; la Conférence des villes portes (Niort, Luçon, Fontenay-le-Comte et La Rochelle) ; la Commission inter-Scot, afin d'intégrer le débat autour des Schémas de cohérence territoriale.



Image 8. Logo de la démarche collective, pilotée par le PNR du Marais poitevin, de création de la « Destination Marais poitevin », lancée en 2016

Source : PNR du Marais poitevin, 2016



Image 9. Logo de la démarche de la FPNRF de création de la marque « Valeurs PNR », adoptée par le PNR du Marais poitevin en 2017

Source : FPNRF, 2016.

Le lien du Parc avec les associations écologistes, comme France Nature Environnement, la Ligue pour la Protection des Oiseaux et la Coordination pour la Défense du Marais poitevin, ainsi que de petites associations, tient à leur rôle de lanceuses d'alertes qu'elles ont pu jouer par rapport aux dynamiques de ce territoire. Mais des entreprises privées s'organisent également autour de l'image de la nature, soit pour le tourisme écologique, soit pour la production d'aliments biologiques. Les subventions de communes et des Chambres d'agriculture les soutiennent, sans nécessairement passer par le Parc. Plus récemment, des actions liées au réchauffement climatique sont également mises en œuvre, comme les Mesures Agro-environnementales et Climatiques (MAEC), au profit des systèmes herbagers et pastoraux, ainsi que des pratiques basées sur la polyculture.

En définitive, l'expérience environnementale dans le Marais poitevin est, comme dans l'ensemble de la France rurale, très tributaire des politiques publiques, nationales ou européennes : la protection de certaines espèces ou habitats est liée au maintien de pratiques agricoles spécifiques. L'interdiction ou les restrictions ne sont pas au cœur de cette expérience. Mais celle-ci s'enracine dans un héritage d'aménagements et de structures de gestion très singulier qui met la question hydraulique au cœur des trajectoires agricoles et

environnementales actuelles. Dans l'impossibilité de la mettre au centre de son action publique, le PNR agit en quelque sorte en marge de cette problématique, tentant de faire du couple patrimoine et paysage la base de la protection d'une nature pas « extraordinaire », mais après tout assez peu ordinaire, si l'on en croit la vigie constante qu'exercent à son égard les institutions présentes historiquement dans la région, les associations écologistes et les initiatives du Parc prônant la « remarquabilité » de son territoire.

4.3. L'expérience de l'affaire autoroutière de l'A831

Le Parc naturel régional du Marais poitevin a une histoire traversée par d'autres affaires d'aménagement territorial. Les projets de construction d'autoroutes, notamment l'A83 et l'A831, ont cependant joué un rôle fondamental en ce qu'ils ont été sources de questionnements et de mise en lumière de la place du PNR dans le contexte du Marais poitevin. La crise du PNR est concomitante avec la question autoroutière : nous verrons en quoi et comment, dans cette section, le débat environnemental traverse le déroulement de ces deux affaires.

4.3.1. La place des autoroutes en France et le projet de « l'autoroute des Estuaires »

En France, le réseau routier national se développe plus intensément depuis le XVIIIe siècle, entre 1728 et 1789, sous la maîtrise des ingénieurs des Ponts et Chaussées. À partir du Premier Empire, ce réseau se renforce, la liaison entre Paris et d'importantes villes européennes étant un impératif militaire. À cette époque, les routes royales deviennent des routes impériales et assurent progressivement, en toile d'araignée depuis Paris, outre le meilleur déplacement des troupes, la desserte des plus grandes villes par l'addition de routes départementales. Toujours au XIXe siècle, un autre moyen de transport prend le devant : l'établissement du réseau ferroviaire est instauré et encouragé par la loi du 11 juin 1842. À l'occasion, cependant, un renforcement et une amélioration des chemins vicinaux et des routes départementales s'opère, afin de relier les gares et embarcadères aux nouveaux chemins de fer (Magnan, 2015).

Non goudronnées, les routes changent de revêtement à partir du XXe siècle, quand les carrosses sont progressivement remplacés par les voitures motorisées puis, intégrées au développement économique, elles s'agrandissent progressivement non seulement en longueur,

mais également en largeur. L'autoroute (« construction d'une chaussée à voies séparées et à péage, sur une longueur de 10 km, à l'Ouest de Berlin » [Després, 2014, p.47]) apparaît en Allemagne au début des années 1910. L'Italie fait de même dans les années 1920 (Milan-Varese). Leur usage par les troupes allemandes et italiennes lors de la deuxième guerre mondiale a fait de cette infrastructure un symbole de force militaire et de puissance nationale.

La France attend les années 1950 pour se donner un cadre légal dans ce domaine. Bien que des plans d'aménagement et de dégagement de Paris prévoyaient des grands travaux routiers depuis le Plan Prost des années 1930 – comme la ceinture routière autour de Paris et la construction de l'autoroute reliant Paris et Lille[101] –, la première autoroute est inaugurée en 1946 : le tronçon Saint-Cloud-Orgeval (20km), appartenant à l'actuelle A13 (Paris-Caen).

En 1948 est créé le « Service Spécial des Autoroutes » et, en 1955, la loi n°55-435 du 18 avril détermine le statut de ces voies de circulation, en les définissant en tant que des : « […] voies routières à destination spéciale, sans croisements, accessibles seulement en des points aménagés à cet effet et essentiellement réservés aux véhicules à propulsion mécanique. » (Article 1). Ce règlement, établissant les conditions de passage et de construction de cette typologie de voirie, instaure également le régime de concessions pour les travaux et l'exploitation des autoroutes.

Dans la même année, le Décret n°55-1296 du 17 septembre approuve les travaux à exécuter au cours du quinquennat 1957-1961 à l'aide du Fonds Spécial d'Investissement routier. Entre les travaux, l'aménagement de grands itinéraires et la construction ou l'achèvement d'autoroutes, tous centrés dans la portion sud-sud-est et nord de Paris. En effet, la construction des grandes routes des années 1960 prend de l'ampleur avec l'inauguration de l'autoroute Paris-Lyon-Marseille par le président Georges Pompidou, qui attribuait à ces grandes voies une importance fondamentale pour le développement de la France (Després, 2014).

Un nouveau décret paraît en 1970 afin de favoriser la mise en place de nouveaux projets autoroutiers. Il actualise les modes de financement, en proposant que les montants perçus dans des autoroutes plus anciennes soient utilisés lors de la construction de nouveaux maillons du réseau routier (Décret n° 70-398 de 1970). Lors du débat, au Sénat, sur le projet de ce décret, le ministre de l'Équipement et du Logement, A. Chalandon argumente :

[101] Des enquêtes d'utilité publique furent réalisées en 1936 et en 1947 afin de donner suite au projet de l'autoroute Paris-Lille/Liège. En 1940, avec l'Occupation, les allemands instaurent un service sui generis pour les études de cette voie, mais sa construction ne débuta qu'en 1950, l'inauguration du premier tronçon se situant en octobre 1954 (Després, 2014).

> « Dans un pays où il n'y a encore que 1.500 kilomètres d'autoroutes et où, par conséquent, la plupart de nos régions ne sont pas concernées directement par ces autoroutes, un financement par le péage est sans doute une solution économiquement et socialement plus juste qu'un financement par l'impôt. […] Je ne parle pas du problème des routes nationales secondaires car je suis convaincu que l'on trouvera là une solution. Reste le problème des grands axes. […] à propos des autoroutes privées, je voudrais ajouter un élément à tout ce que j'ai pu dire à la tribune tout à l'heure : dans les conditions actuelles, la seule alternative, c'est l'autoroute privée ou pas d'autoroute du tout. » (Sénat, séance du 12/05/1970, p.359 ; p.364).

L'appel aux financements privés par le principe d'adossement[102] ouvre de nouvelles concessions. C'est dans ce cadre qu'est créé, en 1970, le Consortium de la Rocade Nord-Manche-Atlantique, afin de mettre en place la « Route des Estuaires ». Ce Consortium, dont le siège est à Nantes, regroupait des parlementaires, des conseils généraux, des municipalités et plusieurs chambres de commerce des régions. Appuyé par une étude sur les flux de marchandises à travers la frontière entre la Belgique et la France, l'intérêt de ce projet était

> « […] de faciliter la desserte routière des ports maritimes de la façade occidentale de la France et surtout de les relier entre eux par une infrastructure routière de qualité, susceptible de suppléer aux mauvaises relations ferroviaires. Cet axe permettra également – dans le cadre d'une politique régionale – d'unir directement l'Ouest et le Sud-Ouest au Nord et au Nord-Est, et donc d'éviter un difficile transit par la région parisienne ; cependant, on ne pourra aboutir à ces résultats que s'il existe, sur cet axe, une route aux caractéristiques suffisantes pour autoriser une circulation sûre et fluide. » (Barré, 1975, p.244).

En effet, bien que d'importantes villes portuaires comme La Rochelle et Nantes attirassent des flux marchands dans l'Ouest français, celui-ci était pénalisé par une relative absence d'axes routiers structurants au long de sa côte, principalement dans le secteur du Marais poitevin. Avec les remembrements des années 1950, néanmoins, les chemins et les routes se densifient (Billaud, 1984), sans pour autant représenter une maille routière consistante et de qualité, étant donné le sol instable – et très souvent inondable –, des marais. En outre, les projets privilégiaient les centres urbains régionaux, comme Luçon et La Rochelle (desservis par la D9), Marans (desservi par la D137, ancienne N137) et Niort (desservi par un plus grand nombre de routes). Ces centres avaient déjà bénéficié du transport fluvial (personnes et marchandises) puis du chemin de fer au cours du XIXe siècle[103].

[102] « Il s'agit d'utiliser les recettes et les capacités d'investissement d'une concession mature pour subventionner la réalisation d'un réseau à moindre trafic, mais répondant à des besoins d'aménagement du territoire, en prolongeant la durée de concession du réseau mature. Ainsi, le péage continue d'être perçu sur les sections les plus anciennes afin de financer les plus récentes. » (ASFA, 2014, p.1).

[103] Y. Suire (2006) indique, cependant, que les habitants du Marais poitevin n'ont pas toujours accueilli avec ferveur ces routes, canaux et chemins (de terre ou de fer) qui occasionnaient des changements dans la circulation de l'eau. Cependant, la plus grande connectivité du Marais poitevin avec l'extérieur a permis un certain désenclavement qui rendait les habitants moins dépendants des sociétés de desséchement propriétaires des canaux.

4.3.2. Le projet de l'A83 à l'intérieur de l'autoroute des Estuaires et son passage par le Marais poitevin

Considérée comme une « zone enclavée » du sud Vendée et du nord de la Charente-Maritime, la région du Marais poitevin était prise en compte dans le plan de l'axe principal de la route des Estuaires, avec la traversée par Sainte-Hermine, Niort et Saintes, par l'est du Marais poitevin. Des antennes furent cependant prévues dans ce projet, traversant les zones de marais, comme l'indique le Plan de 1993 (Image 10).

L'autoroute A83 constitue le tronçon principal de la route des Estuaires dans le secteur du Marais poitevin. Ses principaux objectifs, définis dans les enquêtes préalables aux Déclarations d'utilité publique (DUP), sont : améliorer le transit entre Niort et Nantes, en soulageant le réseau secondaire, la RD148 (Nantes-Marans) et la RD137 (Rochefort-Marans) étant saturées ; désenclaver l'Ouest de la France afin d'y bénéficier des activités économiques ; et composer le tracé de la route des Estuaires (ASF, 2012). Trois des premières sections de l'A83 furent ainsi inaugurées dans les années 1990 : La Cour-Neuve-Montaigu ; Montaigu-Fontenay Ouest ; Fontenay Ouest-Niort Ouest (Oulmes). Le quatrième et dernier tronçon – Niort Ouest (Oulmes)-A10 – créait plus de controverses, étant donné les divergences autour du tracé et surtout de son passage par le Marais poitevin.

L'affaire généra polémique, cependant, après la manifestation d'associations écologistes et d'associations de riverains – comme l'« Association contre l'autoroute dans le Marais poitevin »[104] – lors du débat de l'enquête publique en 1990. Jusque-là, la plupart des acteurs et des élus locaux s'était positionnée en faveur du projet traversant le Marais, comme les élus du bureau du Parc naturel régional (Vieillard-Coffre, 2002). Le tracé, partant d'Oulmes et arrivant à l'A10, pouvait emprunter 3 voies de contournement de Niort : par le sud, mais des secteurs du marais mouillé de Deux-Sèvres seraient touchés ; par l'ouest, mais un plus grand nombre d'habitations serait impliqué ; par le nord, mais le tracé s'allongerait.

En fait, la traversée du Marais poitevin (tracé au sud de Niort) par l'A83 avait été entérinée fin 1988 par le ministre de l'Équipement, Maurice Faure. Une année après, la plainte portée contre le non-respect de la directive Oiseaux dans le Marais poitevin, ainsi que l'opposition d'associations locales à ce tracé de l'autoroute, ont mis la protection de l'environnement au centre du débat. Parmi les acteurs très impliqués dans cette affaire, Ségolène Royal, députée des Deux-Sèvres depuis 1988, a eu un rôle d'amplification des

[104] Initiative des habitants de Magné, une des communes les plus touchées par le tracé sud.

débats sur les enjeux écologiques du choix, en particulier sur les impacts de la construction dans la zone cœur du marais mouillé (NPA, 2006).

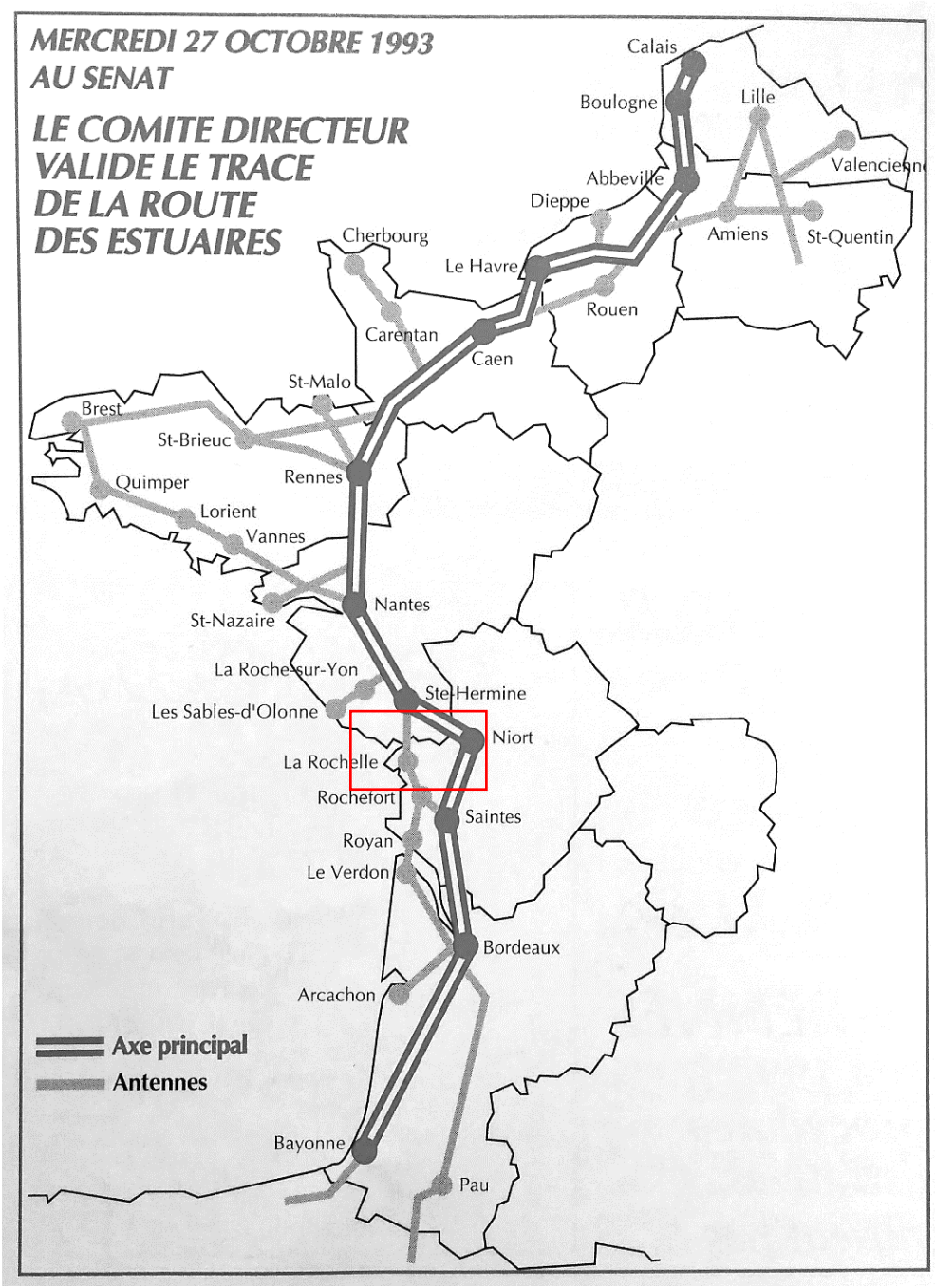


Image 10. Le tracé de l'autoroute des Estuaires en 1993 comptait avec un axe principal et des antennes, dont le tronçon Sainte-Hermine-La Rochelle, abandonné en 1994 (en rouge la portion qui fait référence au Marais poitevin)

Source : CRNMA, 1993.

En 1990, le choix du tracé devient de plus en plus « publicisé » et met le Parc sur le devant de la scène. Lors d'une émission de TF1 le 11 novembre, le directeur et un technicien du PNR disent la préférence du Syndicat Mixte pour un passage par le sud de Niort, tracé qui traverserait une partie du marais mouillé. Il s'ensuit de fortes discussions au sein du bureau du Parc et un différend très marqué avec le ministère de l'Environnement. Celui-ci, opposé au tracé sud, écrit au Parc que : « […] dans l'hypothèse où le conseil d'administration du PNR prendrait position en faveur du tracé sud, le ministère de l'Environnement se rapprocherait des deux régions pour étudier avec elles la conduite à tenir vis-à-vis du parc. » (Lettre, 16/11/1990).

L'événement réanima l'opposition entre l'équipe technique (représentée par le directeur et le biologiste ayant participé à l'interview) et l'équipe des élus faisant face, comme l'indique le procès-verbal de la réunion de bureau du 16 novembre 1990 :

> « Monsieur J-P.T. [le directeur] répond : 'qu'il n'est pas question [d'envoyer un démenti de l'émission à la presse], puisqu'il n'a jamais dit que le Parc ou lui-même était contre le passage de l'autoroute, qu'il a répondu aux journalistes de TF1 en tant que directeur du Parc du Marais Poitevin et qu'à ce titre, il était de son ressort, voire même de son devoir, de souligner la nécessité de veiller à ce que toutes les précautions soient prises en matière de protection du site. Il rappelle qu'il a largement insisté pour que le Président du Parc soit présent et qu'il n'a pas été entendu. […] Il s'étonne que dans ce débat difficile, le Directeur se soit trouvé souvent seul à défendre l'environnement dans un contexte politique difficile accompagné d'une tension locale indescriptible et ceci, depuis plusieurs mois, sans directives précises, sur ce thème. C'est un sentiment qu'il a, en général, sur le thème de l'environnement au sein du Parc.'
> Monsieur A.G. [élu] […] pense qu'il était prématuré de laisser la parole aux techniciens du Parc.
> Messieurs P.M. et P.T. [élus] pensent, eux aussi, qu'il était très imprudent de laisser les techniciens parler en nom et place des élus.
> Le Président P.R. […] fait part aux membres du Bureau de son entretien avec les responsables des Services du Ministère de l'Environnement. Il pense que le Ministère lui reproche de ne pas avoir une sensibilité suffisamment écologique pour être Président d'un Parc Naturel Régional. Il attire l'attention de ses collègues sur le fait qu'il faudra rapidement présenter un bilan positif de l'action du Parc en matière d'environnement, faute de quoi le label 'Parc' pourrait ne pas être renouvelé […] » (PV réunion bureau PNRMP, 16/11/1990).

À l'évidence, comme nous l'avons montré précédemment, les relations entre les deux équipes étaient tendues depuis les années 1980, et l'affaire de l'A83 met encore plus en lumière ces différends, dans un contexte où les exigences du ministère de l'Environnement par rapport aux actions du Parc devenaient de plus en plus pressantes. Lors de la même réunion de bureau, les élus votent tous en faveur du tracé sud – à l'exception d'un votant – et émettent le communiqué de presse suivant : « Ce choix s'appuie sur l'intérêt économique et touristique de ce territoire et sur les graves difficultés qui seraient posées par le tracé 'nord', notamment sur le plan humain, environnemental et d'alimentation en eau potable de la Ville

de Niort. » (Communiqué de presse, 16/11/1990), communiqué suivi des recommandations et exigences concernant le passage de l'autoroute[105].

A la même période, Ségolène Royal, avec l'appui de Mitterrand, organise les grands travaux de mise en valeur du patrimoine qui débuteront en 1992 (Cf. Section 4.2). D'autres débats et réunions ont lieu dans la même année au sein du Parc, les élus devant choisir entre deux tronçons « sud » différents dans le Marais poitevin (Image 11). À l'occasion, ils se manifestent plutôt contre le tracé « sud-sud » passant « en plein milieu du Parc », et sont favorables au tracé Sud-Saint Liguaire (PV réunion bureau PNRMP, 25/06/1992).

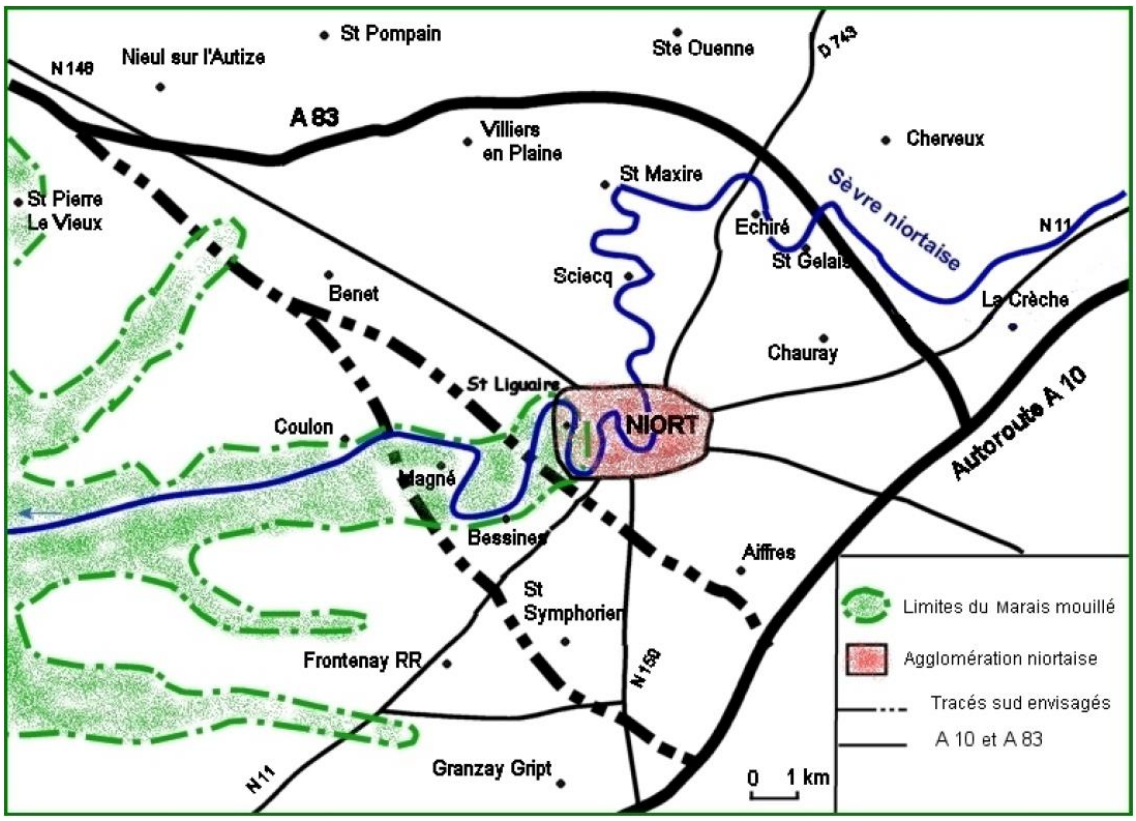


Image 11. Les options de passage de l'A83, en débat en 1992. Les tracés « sud-sud » et « sud-nord » en pointillé, traversant une partie du marais mouillé et le tracé au « nord » de Niort, arrêté en 1994 et inauguré en 2001.

Source : http://ww3.ac-poitiers.fr/hist_geo/ressources/, accès en janvier 2018.

[105] Les exigences incluaient, en tant que mesures compensatoires et conservatoires : « la mise à disposition de 130 hectares confiés au Parc, avec 200.000 F (par an, pendant 10 ans) pour la gestion, après travaux de remise en état ; mise en place d'un observatoire économique et d'un observatoire des milieux ; mise en place d'un guide pratique des agroécosystèmes de la Venise verte 'Aménager et Préserver' ; arrêté de biotope. » (Communiqué de presse, 16/11/1990). Concernant l'achat et la mise à disposition des terres du marais mouillé au pilotage du PNR, la concessionnaire ASF l'avait promis, effectivement, lors des études préalables (PV assemblée générale PNRMP, 29/03/1990).

Cependant, sous la pression de Ségolène Royal, suite aux consultations publiques et à l'ampleur de l'affaire sur les médias, le choix par le tracé au nord de Niort est retenu en 1994, par annonce conjointe des ministres de l'Environnement (Michel Barnier) et de l'Équipement (Bernard Bosson). Le Décret d'Utilité Publique de son fuseau (reliant Oulmes et l'A10 au nord-est de Niort) est paru le 23 juillet 1996, les travaux étant considérés urgents afin de finir le dernier maillon de « l'axe principal » de la route des Estuaires. Sa construction dura, par la suite, deux ans et demi, et son inauguration a lieu en juin 2001 par Ségolène Royal, alors ministre déléguée à la Famille, à l'Enfance et aux personnes Handicapées.

Lors de l'inauguration de l'A83, très médiatisée, Ségolène Royal ne manque pas de critiquer les élus locaux, dont le président du Parc, pour leur absence de sensibilité à la protection de l'environnement :

> « Elle [Ségolène Royal] a rappelé que pour obtenir le changement du tracé prévu, qui passait par le sud de Niort et traversait le marais, deuxième plus grande zone humide de France, elle avait dû se battre contre les élus locaux et contre les services de l'Équipement et solliciter l'arbitrage du président François Mitterrand. 'J'avais tous les élus contre moi, dont le président de la région Poitou-Charentes, Jean-Pierre Raffarin, et le président du parc inter-régional du Marais' » (AFP, 20 juin 2001).

Tensions et désaccords, comme indiqué dans la section 4.2, ont abouti à la mise en cause de l'existence même du PNR dans les années 1990, et cela suite à la prise de position favorable des élus du PNR au projet autoroutier passant au sud de Niort, comme à leurs divergences concernant la demande de relabellisation du Parc. En même temps, les associations écologistes et riveraines locales dénonçaient la non-opposition du PNR au tracé sud de l'A83 et son retrait du débat sur des projets si conséquents du point de vue paysager et environnemental :

> « L'association des habitants de Tout-y-Faut, des Épineaux, de Franc Girouard […] ajoute : 'N'oublions pas que l'atout principal du Marais, de plus en plus recherché, est justement le calme et la tranquillité. Accepter le tracé sud provoquerait irrémédiablement pour notre département la perte définitive du label Parc régional et les aides communautaires qui en découlent. […] Nous tenons à préciser qu'il n'y a pas que les écologistes qui s'opposent à tout tracé sud, mais aussi les riverains concernés et les amoureux du Marais.' » (Le Courrier de l'Ouest, 16/09/1994).

C'est dans ce contexte qu'apparaît une deuxième affaire autoroutière dans le Marais poitevin : celle de l'A831. Subsidiaire de la négociation de l'A83, ce projet fait développer des dynamiques semblables de débat.

4.3.3. L'A831 entre compensations politiques et territoriales

Le projet de l'A831 a ses origines en 1974, quand l'on projetait une liaison routière entre Nantes et La Rochelle. Ce projet consistait dans la construction d'une autoroute, ainsi

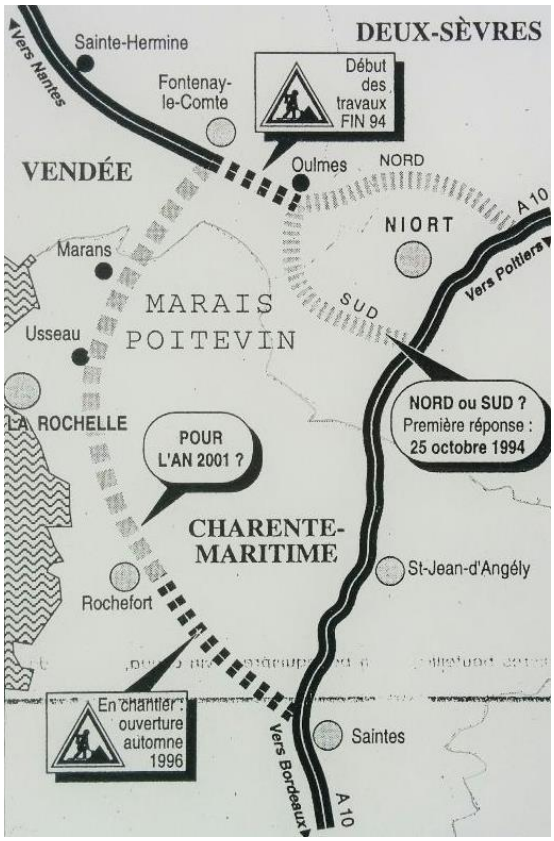
que dans l'aménagement de routes déjà existantes, comme la RN137 traversant le marais desséché entre Sainte-Hermine et La Rochelle. Des études préliminaires, entre 1980 et 1986, proposent que cette route soit classée Grande Liaison d'Aménagement du Territoire (GLAT) dans le Schéma Directeur des Routes Nationales (SDRN) de 1988, comme voie complémentaire à un axe principal : l'A83.

Entre 1991 et 1993, des consultations publiques et de nouvelles études furent menées pour débattre du projet. Le PNR fut consulté en 1990 par l'ancien Centre d'Études Techniques de l'Équipement (CETE) de Nantes, en particulier sur les impacts écologiques. Un Groupe de Travail, à l'initiative du bureau, est constitué, et les études biologiques préliminaires sont remises au CETE en 1990, en y identifiant des « zones difficiles ». Le 25 octobre 1994 cependant, le projet de liaison routière à 2 X 2 voies Sainte-Hermine-La Rochelle est remplacé par un projet d'autoroute, l'A831, en même temps que le tracé de l'A83 au nord de Niort est choisi (Image 12). Cette décision qui va même au-delà de l'attente des élus intervient, sans doute dans un esprit de compensation, au moment même où, pour l'A83, le contournement de Niort par le nord est arrêté, en réponse à l'attente des associations écologistes opposées au passage par le sud qui supposait la traversée du marais mouillé. En définitive, on donne aux élus l'A831 contre l'A83. De la même façon, ce qu'on offre aux associations au profit du marais mouillé, leur est retiré au détriment du marais desséché puisque l'A831 le traverse avec des impacts que des études ultérieures ne manqueront pas d'identifier, ainsi que le montre cette étude publiée en 2001 :

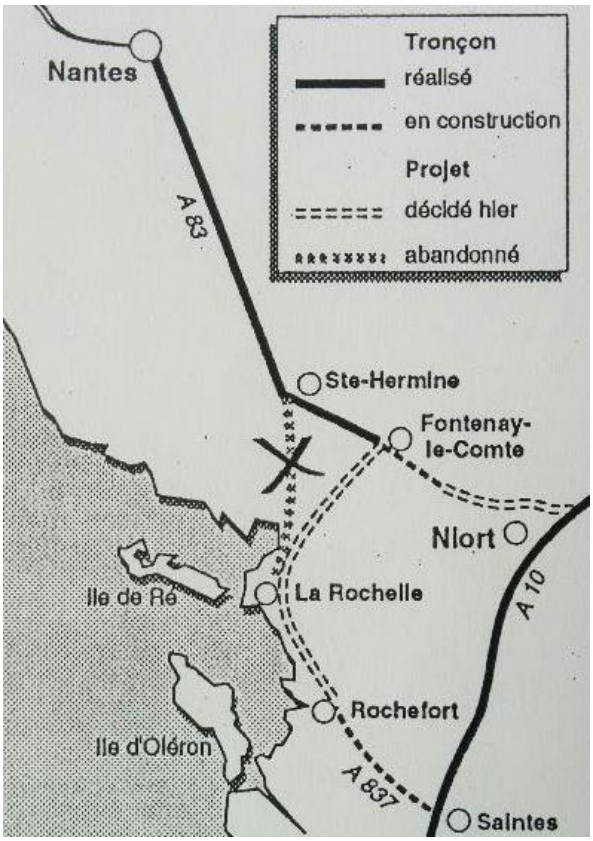
> « Les études de cette seconde phase conduites à l'époque avaient cependant montré que le projet Sainte-Hermine-La Rochelle comportait des impacts environnementaux importants puisqu'il traversait en bordure maritime le Marais poitevin sur 20,4 km, des zones naturelles d'intérêt écologique, floristique et faunistique (ZNIEFF) sur 8,9 km et des zones d'intérêt communautaire pour les oiseaux (ZICO) sur 17,5 km, ceci à proximité de la baie d'Aiguillon particulièrement sensible. » (Dossier de Concertation A831, 2001, p.C-7)

S'ouvre alors une période de 20 ans de discussions, controverses, revirements qui aboutiront à l'abandon du projet en juillet 2015, François Hollande ne prorogeant pas la décision d'utilité publique qui arrivait alors à échéance. L'affaire met aux prises 3 grands groupes d'acteurs : (i) l'État et son administration centrale (ii) les élus locaux (députés, conseillers régionaux ou généraux, maires) de tous bords et des deux départements concernés (Vendée et Charente-Maritime) avec les Chambres consulaires (iii) la « société civile » (associations de protection de la nature, de riverains, de transports… ; syndicats et partis politiques…), à savoir un jeu tripartite auquel le Parc ne va pas, ou si peu, participer. Nous reviendrons sur l'explication d'une telle discrétion, mais essayons de suivre les moments les

plus marquants de cet affrontement, basée essentiellement dans les débats binaires entre développement économique d'un côté et conservation de la nature de l'autre.



(i) « Entre une autoroute près de Niort et un tout autre itinéraire par Fontenay-le-Comte, Usseau (près de La Rochelle) et Rochefort, une véritable course de vitesse est engagée. »



(ii) « L'autoroute A83 ouvre vendredi jusqu'à Fontenay-le-Comte. Deux itinéraires la feront ensuite rejoindre l'autoroute A10 Paris-Bordeaux. »

Image 12. Le choix du passage de l'A83 au nord de Niort fut fait dans le même jour que celui d'abandon du projet routier à l'ouest du Marais poitevin (Saint-Hermine-La Rochelle) et de l'adoption de celui de l'A831 (Fontenay-le-Comte-Rochefort)

Source : (i) Nouvelle République, 16/10/1994, (ii) Ouest-France, 26/10/1994

Avant que la double décision ne tombe le 25 octobre 1994, entérinant et l'A83 par le nord de Niort et l'A831 (Fontenay-le-Comte-Rochefort) au lieu d'une route à 4 voies (Saint-Hermine-La Rochelle), les fronts ne sont pas aussi unis. Plane en effet l'idée que l'A83, dont le dossier n'avance pas, ne se fasse pas.

Pour certains élus verts et certaines associations écologistes, la marge de manœuvre est étroite. La priorité reste la sauvegarde des marais mouillés et le tracé Fontenay-le-Comte-Rochefort dans le marais desséché serait la « moins pire » (Ouest France, 26/10/1994) des options. Mais il leur faut éviter un tracé qui soit trop à l'ouest car il porterait atteinte à

l'estuaire de la Sèvre et à la baie d'Aiguillon, zones d'importance écologique au même titre que la Venise Verte. D'où l'engagement du WWF (Fonds mondial pour la nature) dans le débat :

> « Dans un communiqué, il [WWF] souligne : 'L'intérêt général est évidemment du côté de la préservation du Marais poitevin et de ses zones mouillées les plus sensibles au sujet desquels des engagements ont été pris devant la communauté internationale… La meilleure liaison entre Nantes et Bordeaux n'est plus celle envisagée par Niort, si tant est qu'elle l'ait jamais été. Une autre possibilité existe, la seule qui concilie préservation de l'environnement et desserte routière fonctionnelle : elle passe par Fontenay-le-Comte et l'aménagement à 2x2 voies de la D938 ter vers Marans et La Rochelle' » (Le Courrier de l'Ouest, 16/09/1994).

On retrouve la même incertitude parmi les grands élus départementaux puisque l'A83 desservirait les Deux-Sèvres et l'A831 les deux autres départements, Charente-Maritime et Vendée, ce dont rend parfaitement compte ces deux coupures de la presse régionale :

> « André Dulait [président du conseil général des Deux-Sèvres] n'écarte toutefois pas cette menace du 'détournement' de l'A83 vers la Charente-Maritime : 'les gens qui font du lobbying à l'extérieur du département, ne perdent pas une seconde', affirme-t-il. » (Le Courrier de l'Ouest, 29/09/94).

En effet, les Deux-Sévriens avaient des raisons de craindre le non-aboutissement du projet de l'A83 : d'une part, son débat se rallongeait beaucoup plus que prévu ; d'autre part, le soutien de certains mouvements écologistes à l'A831 en créait un paradoxe concernant les types de dégâts à des zones distinctes du Marais poitevin :

> « Par-delà des différences d'appréciation, les Deux-Sévriens ont bien compris que leur département occupe une place de choix dans le centre-ouest de la France. Une place que le président de la Charente-Maritime voudrait bien le chiper. Avec le soutien d'écologistes tout d'un coup bienveillants avec les promoteurs d'un tracé beaucoup plus dommageable à l'environnement qu'un itinéraire par Coulon et Magné. » (La Nouvelle République, 16/10/1994).

La décision du 25 octobre 1994 a au moins l'avantage de clarifier les enjeux et, conséquence, de dessiner des camps d'opposition très tranchés.

4.3.4. L'évolution des débats autour de l'A831 et de ses enjeux environnementaux

S'ouvre alors une période où chaque camp, tout en conservant son cadre, va évoluer au gré des études d'impact et des procédures d'enquête publique. Lors de la concertation réalisée entre 2001 et 2002, par exemple, la plupart des avis écrits des associations écologistes s'opposait au projet de l'A831, mettant en avant les lacunes du dossier concernant les questions environnementales. Chaque association y fait figurer son champ de compétences et sa perspective de penser la question « environnementale » : de la protection de la biodiversité à l'exposition des habitats ; de l'attention à l'écoulement des eaux aux risques

accidentogènes de ces installations et du trafic routier ; de l'attention aux niveaux de nuisances sonores à la qualité de l'air ; de la sauvegarde de paysages et de sites architecturaux et géologiques. Le Parc naturel régional, très peu cité, est évoqué dans les avis pour son rôle de coordination et/ou de suivi des impacts des ouvrages.

Comme on peut le voir dans le tableau suivant (Tableau 9), les élus locaux sont également très présents et évoquent l'argument environnemental. D'un côté, les « grands élus », représentés soit par les préfets des régions, soit par les conseillers généraux ; de l'autre côté, les « petits élus », représentés par les maires et conseillers municipaux[106]. Ceux-ci se font les porte-parole de leurs administrés, en l'occurrence ils représentent le point de vue du « riverain » sensible aux nuisances sonores.

Tableau 9. Extraits des avis, observations et recommandations concernant des questions environnementales lors de la concertation autour du fuseau de 1000 m de l'A831 (2001-2002)

Catégorie	Organisme	Observations écrites
Collectivités et élus	C.B. (Conseiller régional Pays de la Loire)	- Inquiétudes sur la préservation des milieux aquatiques et le fonctionnement des Marais Poitevin et de Rochefort. - Nécessité de ne pas dissocier le projet et le contentieux Natura 2000 en cours pour le Marais Poitevin.
	Communauté de Communes du Pays de Fontenay-le-Comte	- Nécessité d'intégrer les priorités environnementales : écoulement d'eaux pluviales, nuisances sonores/murs antibruit, intégration paysagère.
	Commune de Chaix	- Protection de l'environnement : nuisances sonores, paysage.
	Commune de Fontaines	- […] prise en compte des nuisances sonores/vents dominants, intégration paysagère nécessaire. - Conséquences : pollutions, risques, nuisances sonores et environnementales.
	Commune de Vix	- Protections visuelles et sonores des habitations. - Maîtrise de l'hydraulique dans le marais desséché. - Traversée du Marais mouillé par un viaduc.
	Commune de Ballon	- Confirmation de l'opposition du tracé autoroutier sur la commune à cause de la gêne acoustique et du risque de dégradation de la qualité de l'air.
Particuliers	Mme S.C. et consorts, Flay, Ciré d'Aunis, représentant les habitants des Grèves, Herbauge, Roquet, Bois Carteau, Flay et la Cornière	- Patrimoine – paysage. Deux éléments non référencés : le Puits Naudin et la Fontaine Pissotte ; Ile de Flay, témoin de l'histoire géologique. - Milieu naturel. Espèces de faune sous estimées : genettes, blaireaux, avifaune variée ; Étangs de pêche exposés ; Équilibre du réseau hydraulique affecté.

[106] La tension entre les projets des « grands » et des « petits » élus est ancienne. Points de vue exacerbés lors de la confrontation avec le choix des tracés que deux d'entre eux (maires de Niort et de Coulon), en 1994, caractérisaient de « géographie très parisienne » : « Quant à l'autoroute Fontenay-le-Comte-Rochefort, je croyais que le Marais allait de Niort à l'Océan. Je trouve que les tracés annoncés font preuve d'une géographie très parisienne » [B. Bellec, maire de Niort] ; « La démocratie est bafouée puisqu'on ne tient pas compte de l'avis des maires. C'est de l'argent gâché, du temps et des emplois perdus. Ce sont les cabinets parisiens qui dirigent (M. Bosson n'est jamais venu ici) et c'est un grave échec pour Deux-Sèvres » [P. Rousseau, maire de Coulon] (Ouest France, 26/10/1994).

Organismes professionnels	Union des Marais Mouillés	- Bonne prise en compte de la zone inondable de la Sèvre. - Le talus autoroutier (remblai) coupera la zone inondable entre les digues de Taugon et de Cigogne.
	Union des marais de la Charente-Maritime	- Tracés franchissent ou longent les émissaires principaux du marais : canaux de Genouillé, de St-Louis, de la Daurade, de Loire. - Ces canaux assurent évacuation des eaux excédentaires hivernales et réalimentation estivale de soutien d'étiage. - Indispensable de garantir en toutes circonstances la continuité des écoulements existants.
Associations représentatives	Vivre Bien en Aunis	- Contraintes environnementales : données fortement simplifiées ; doutes sur l'inventaire exhaustif des milieux et des espèces ; pas d'analyse et d'évaluation de la potentialité des milieux et de leur sensibilité ; système d'évaluation réducteur et simpliste.
	Association Vendéenne pour la Qualité de Vie	- Données environnementales. Eaux superficielles : impacts admissibles sous réserve du respect du rapport Roussel ; milieu naturel : nécessité de s'intégrer, études en cours Natura 2000. - Opportunités et conclusion : [...] A 831, un atout pour le Marais, mais appel à une coordination entre les instances responsables de l'A 831, du Parc du Marais Poitevin et des CLE pour une conception coordonnée des ouvrages.
	Ligue pour la Protection des Oiseaux	- Ce projet met en péril la biodiversité des zones humides (traversée de ZNIEFF, ZPS, SIC). - A 831 briserait les équilibres écologiques du Marais Poitevin, entité biologique. - Marais communal de Baude isolé, corridors fluviaux sectionnés. - Dérangement des sites de reproduction, de migration et d'hivernage de l'avifaune. - Mention du projet de reconquête des prairies naturelles (coordonnateur interministériel) et pose du problème de sa compatibilité avec A 831. - Le projet A 831 traverse le Marais comme la liaison Saint Hermine - La Rochelle abandonnée.
	Association pour la sauvegarde de l'environnement marandais	- Problème environnemental
Administrations	DIREN Pays de la Loire	- Traversée de zones naturelles sensibles avec contentieux européen (traversée du site Natura 2000) : évaluation des incidences de ce projet (article L 414.4) montrant l'intérêt public majeur et l'absence de solutions alternatives ; informations de la Commission Européenne. - Plusieurs secteurs sensibles : Vendée, Marais de Baude, Gargouilleau, Sèvre Niortaise.
	DIREN Poitou-Charentes	- Pas de préférence entre les deux fuseaux Ouest et Est ou pour les nouvelles solutions médianes car ils traversent tous le site Natura 2000 établi sur le Marais de Rochefort.
	DDASS Charente-Maritime	- Risque accidentogène lié à la gare de péage dans la zone d'alimentation du captage d'eau potable d'Aigrefeuille.

Source : Bilan de concertation, 2001-2002.

Dans ce débat très politique et institutionnalisé (soit par les associations, soit par les différents niveaux des Pouvoirs Publics), les différences de conception et de hiérarchisation de l'intérêt public font surface : pour l'Administration centrale, la protection de

l'environnement est sauve dans le choix du tracé nord de Niort et du projet Fontenay-le-Comte-Rochefort ; du point de vue des conseillers généraux, le développement économique du secteur qui sous-tend et justifie ces projets d'infrastructures routières est entravé par les questions environnementales.

Concernant la protection du Marais poitevin, les avis paraissent se confondre selon ce qu'on vit et selon ce qu'on imagine d'une telle zone humide, dont la plupart de l'écosystème est intensément anthropisée[107] (Image 13). Les importantes différences entre les zones mouillées, desséchées et les prés salés reflètent également des opinions diverses à propos de l'interdiction ou non de l'installation de certaines infrastructures (Image 14). Les différentes acceptions concernant les valeurs qu'un secteur représente ou ne représente pas sur les natures à être protégées voient bien le jour. La pondération entre les intérêts de protection d'un secteur ou de l'autre vis-à-vis de l'interdiction ou de l'autorisation des projets d'aménagement se complexifie[108], ainsi que l'action collective les représentant.

Derrière cette opposition somme toute assez banale dans le contexte des années 1990, se construit une expérience environnementale inédite en ce qu'elle « enrôle » beaucoup plus largement que ce qu'avaient pu cristalliser les aménagements liés à la modernisation agricole précédente. Le fait le plus marquant est l'éclosion au sein de la « société civile » d'associations de riverains : Vivre Bien en Aunis (VBA), Association de Défense des Riverains de l'Autoroute A831 (ADRA 831), Association Velluiroise pour la Protection des Intérêts des Riverains de l'Autoroute A831 (AVEPIRA). La mobilisation se construit sur une base concrète, une fois que les variantes de fuseaux de 1000 m de l'A831 sont officiellement rendues publiques en 1997, générant pendant les deux années suivantes de nombreuses études préliminaires et des réunions d'information et de concertation locale.

[107] En termes écologiques, le régime de cet écosystème humide dépend de tout le bassin versant, profondément lié par le régime d'eau et le contrôle des submersions. De ce point de vue, marais mouillé et marais desséché sont en totale interdépendance hydraulique. Du point de vue de la biodiversité et des paysages, certains secteurs relèvent davantage de la protection que d'autres – soit par la présence de certaines espèces animales ou végétales, soit par l'existence de certains patrimoines architecturaux (conches, fossés, cabanes, etc.).

[108] La proposition de faire du « marais mouillé » des Deux-Sèvres un Parc National surgit, non sans raison, lors du débat autour des projets d'aménagement. Pour débattre des différents projets (« Parc régional », « Parc national » et « autoroutes »), on convoquait différents registres d'évaluation comme la question des valeurs, des compensations ou de l'intérêt « public ».



Photo : Manuelle Lago Marques, septembre 2016

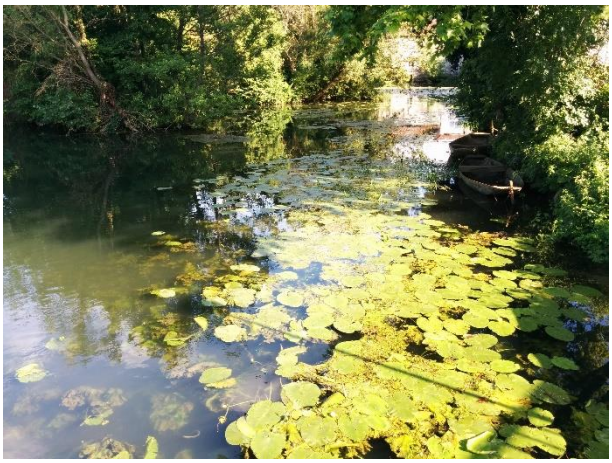


Photo : Manuelle Lago Marques, juin 2015



Photo : Manuelle Lago Marques, octobre 2014



Photo : Manuelle Lago Marques, octobre 2014

Image 13. Des références distinctes à l'« Environnement ». Le Marais poitevin est composé par différents unités paysagères qui remettent à différents valeurs et urgences de « préservation ». Parmi les unités paysagères on remarque : les marais mouillés (en haut), le marais desséché (en bas gauche) et le marais littoral (en bas droite)

À cette mobilisation locale des riverains, répondent les fluctuations de positionnement au sein de l'État. La ministre de l'Environnement (Dominique Voynet) demande des études multimodales afin de chercher des alternatives au « tout-autoroutier » prôné par le ministre de l'Équipement (Jean-Claude Gayssot) (Vendée Ouest, 11/04/2000). C'est ce dernier qui aura gain de cause, suite aux études et aux avis des collectivités locales : le descriptif du fuseau de 1000 mètres choisi, portant une longueur de 63 kilomètres environ sur 2x2 voies avec terre-plein central, sera arrêté dans le cadre d'un statut autoroutier en régime de concession (Lettre J-C. Gayssot, 31/10/2000).

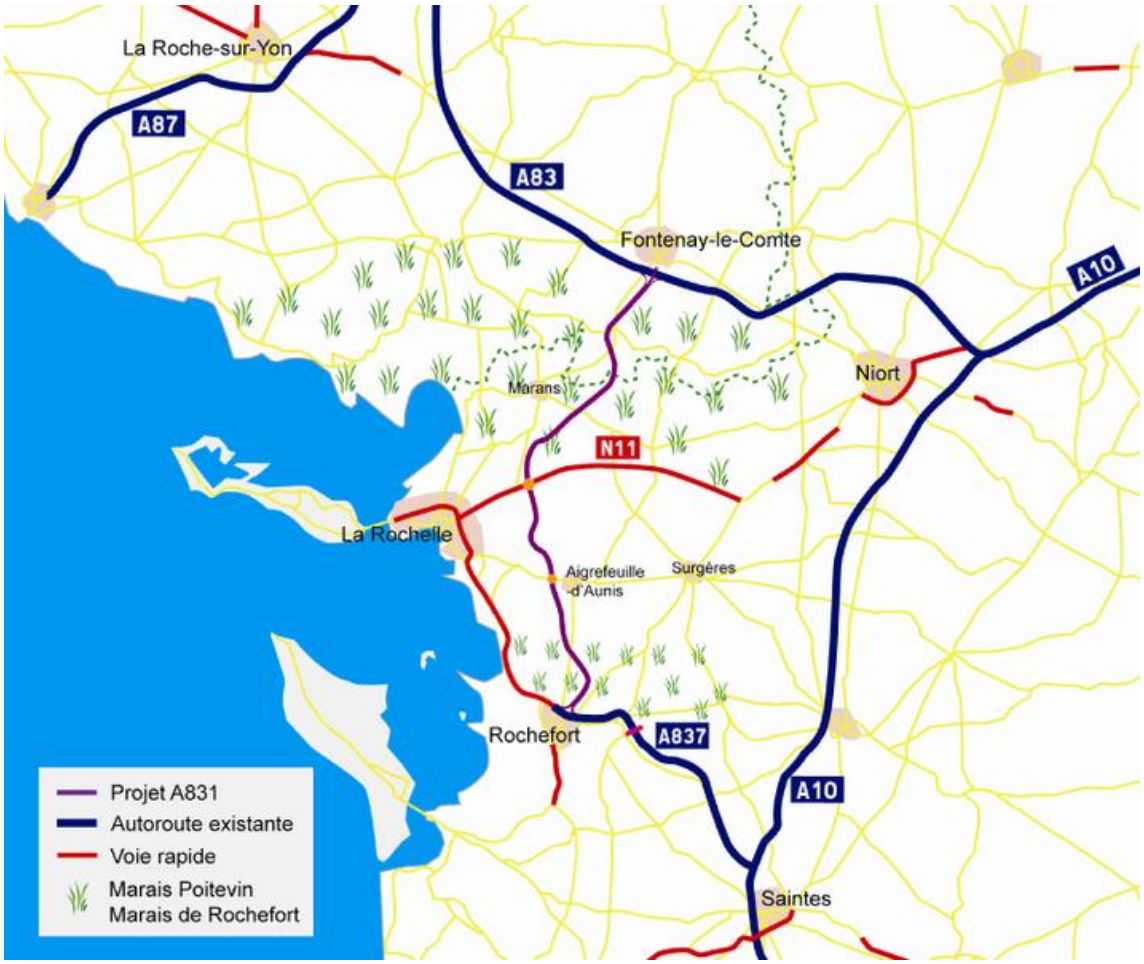


Image 14. Le fuseau de l'A831 traverserait le Marais poitevin et le Marais de Rochefort

Source : http://larochellereaunis.eelv.fr/wp-content/blogs.dir/1147/files/2011/09/Projet_A831.png

Le 12 juillet 2005, la Déclaration d'Utilité Publique (DUP) est publiée par décret. La plainte déposée par les associations en 2001 auprès de la Commission Européenne a été sans suite ; en 2006, des associations demandent l'annulation de la DUP au Conseil d'État qui émet une réponse négative en 2007. Autant de tentatives sur le plan juridique qui, malgré leur impuissance, ne sauraient occulter le travail qui se construit dans toutes les actions de sensibilisation et de « publicisation » de la part des associations pour bloquer le dossier, ainsi que le décrit la présidente de l'association Vivre Bien en Aunis (VBA) :

> « […] les premières années on avait une très forte mobilisation et donc on pouvait faire des manifestations de groupe. Donc, c'était par exemple…. On a organisé un faux mariage entre le Marais poitevin, qui était le monsieur, 'le monsieur Marais poitevin', et la 'madame d'Aunis'. Donc c'était un faux mariage, devant la préfecture, avec tout le cortège des mariés et ça permettait de faire venir les journalistes… et on a fait une journée, on a réuni tout le monde, et on a fait '831 crêpes contre l'A831 !'. Donc les gens étaient invités à venir manger des crêpes et on en avait 831. Et qu'est-ce qu'il a eu d'autre… Après c'était plus militant, on a fermé l'autoroute de Rochefort, on a empêché les gens de… on a fermé le péage. C'est-à-dire qu'on permettait aux gens de prendre l'autoroute sans payer. Et ça, ça c'était une très grosse manifestation organisée… C'était en 2002/2003. Il y avait encore '*beaucoup de monde*'. Après, l'association, si tu veux, quand il a eu la DUP

> […], il y a beaucoup de gens qui se sont dit 'c'est foutu !'… et puis, il y a eu donc une partie qui a voulu continuer à se battre et une autre partie qui a dit 'allez, hop, on laisse tomber…'. Et après, l'association a travaillé avec de moins en moins de gens. Là, l'association comporte un peu près de 120 personnes, pas plus. Alors qu'au départ on était 700, quoi… Donc, c'était ça les étapes, si tu veux… on a eu une étape très « animation-militantisme-faire connaitre », parce que les gens, nous, on avait du mal à être informé, et puis il y avait plein de gens qui ne connaissaient pas le projet, parce que l'État, sa '*tactique*', au niveau de l'État, des collectivités, c'était de rien dire pour pas que les gens se mobilisent, donc ça c'était la première étape. Mais, après, on est rentré dans l'étape de 'dossier'. Et là on s'est mis, on s'est séparé, de dossiers… et chacun se mettait de son coin, et à lire et à relire, et à lire… à aller chercher les lois, les machins… pour avoir une réponse, pour pouvoir répondre '*techniquement*' au projet. En dernier… donc, ça c'était le truc '*technique*', donc on a pu répondre pied-à-pied à l'équipe, à l'étude, à l'enquête publique. On était '*très très*' pointus, parce qu'on savait exactement quelles étaient les lois et on avait bien déterminé où étaient les points faibles du dossier. Une fois que cette phase-là était passée… donc le commissaire enquêteur, malgré tout ce qu'on avait dit, il a marqué un avis favorable, le conseil d'État a décidé de donner un décret d'utilité publique… Ensuite, le travail est devenu '*politique*', c'est-à-dire qu'il a fallu, sans cesse, aller au-devant des politiques sur toutes les campagnes électorales, sur toutes les réunions pour, à chaque fois, remettre l'A831, demander l'avis, demander pourquoi, demander… c'était un travail très lent et… Parce que tu rencontrais un et il te disait : 'oui, je suis d'accord avec vous' et, le lendemain, il votait '*pour*' l'autoroute, quoi… […]. Donc, voilà : la première c'est '*mobilisation et manifestation*' ; la deuxième c'est '*technique et scientifique*' on va dire ; et puis, en dernier, c'est '*tout politique*'. » (Présidente de l'association Vivre Bien en Aunis depuis 2000, entretien en juin 2015)

Bien que n'ayant pas pu empêcher la parution de la déclaration d'utilité publique, les mobilisations contre le projet autoroutier furent essentielles pour empêcher la mise en place de l'infrastructure. En rendant l'affaire publique et en l'associant à une menace pour l'intérêt général de protection des zones humides, le collectif d'associations « Non à l'A831 » regroupant les associations de riverains et de protection de la nature a ralenti la progression du dossier. Dans ce front commun entre riverains et écologistes, il est intéressant de remarquer que le riverain est déterminant. Ainsi, la plus grande mobilisation est celle des habitants de la Charente-Maritime, département où l'on compte le plus grand nombre de propriétés concernées : d'une part, les parcelles sont plus petites que celles du département vendéen, soit davantage de propriétaires affectés par le tracé ; d'autre part, l'A831 traverse plus de zones urbaines dans son tronçon sud charentais que dans son tronçon nord vendéen (comme c'est le cas des communes de Magné et Ciré d'Aunis, ainsi que de Breuil Magné). De surcroît, l'impact en Vendée est atténué du fait que l'autoroute consisterait à aménager certaines voies déjà existantes alors qu'en Charente-Maritime, ce serait pour beaucoup une création *ex nihilo*. Et enfin, du point de vue environnemental, les zones Natura 2000[109] touchées par la bande de

[109] Bien que le tracé cherche à éviter des zones Natura 2000, des zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique de type I et II (ZPS) seraient amplement atteintes dans les deux zones humides (Annexe 6).

300 mètres concernent surtout le marais de Rochefort dont le gestionnaire est la Ligue de Protection des Oiseaux (LPO)[110].

C'est précisément la LPO qui va jouer un rôle déterminant dans la trajectoire chaotique du dossier A831. Le 30 novembre 2009, Jean-Louis Borloo, ministre de l'Ecologie[111], lui confie une étude pour évaluer l'impact du projet sur la biodiversité. Un rapport, « Prise en compte de la biodiversité dans les projets d'infrastructures linéaires de transport (Mission de recherche appliquée) », est remis en 2010. Le rapport introduit la notion de « haute qualité environnementale », ce qui suppose un surcoût de 130 millions d'euros, l'État n'étant pas disposé initialement à le financer (entretiens, 2015 et 2016 ; Sud-Ouest, 25/07/2014). Cette étude annonçant des coûts supplémentaires en laissant ouverte la question de leur prise en charge – l'État ou les collectivités locales – est perçue par les partisans de l'autoroute comme une « stratégie » de la part du ministre de l'Environnement et des militants écologistes[112] consistant à ne pas s'opposer frontalement au projet mais à le rendre inéluctablement voué à l'abandon, comme l'indiquent les extraits de presse (Tableau 10).

[110] Après quinze ans de pilotage par la LPO, l'animation du Docob « Marais de Rochefort » (2006) a été confiée, en 2016, à la Communauté d'Agglomération Rochefort Océan.

[111] En 2007, les ministères de l'Équipement et de l'Environnement sont réunis en un ministère de « l'Écologie, de l'Energie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire » (MEEDDAT).

[112] En 2005, la LPO avait pris position « contre » le projet autoroutier dans un communiqué rédigé en partenariat avec les associations Poitou-Charentes Nature et Nature Environnement 17. Acceptant un rôle d'« expertise », la LPO ne renie pas sa position de 2005, mais elle prend acte de l'échec des différents contentieux : « Cette mission n'est pas réglementairement indispensable à la poursuite du projet, tous les recours et précontentieux ayant été éteints ou abandonnés. L'autoroute pourrait, par conséquent, d'ores et déjà être en phase de construction. » (LPO, 2010, p.7).

Tableau 10. L'étude supplémentaire demandée par le ministre de l'Environnement et des Transports (J-L. Borloo) à la LPO en 2009 aurait été une manière indirecte de bloquer le projet de l'A831 par la hausse des coûts de construction

Source	Extrait
Sud-Ouest, 21/02/2011 « A 831 Rochefort-Fontenay-le-Comte : qui paiera le surcoût ? »	Maxime Bono (maire de La Rochelle et député Charente-Maritime) « Sur le principe, je suis contre. Ce n'est pas à la Communauté d'agglomération de La Rochelle, qui débourse déjà 9 millions d'euros pour la LGV, de financer une autoroute. Si le surcoût est raisonnable, on pourra éventuellement discuter. S'il ne l'est pas, ça voudra dire que l'État veut couler l'A 831 sans le dire. »
Info La Roche sur Yon, 28/09/2010 « L'étude de la LPO retarde l'A831 »	« Car la déclaration d'utilité publique de l'A 831, donnée en 2005, est valable cinq ans et peut être prolongeable cinq autres années, soit jusqu'en juillet 2015. 'Si on suit la LPO avec ses pilotis, il faudra peut-être refaire une enquête publique', détaille Jean-Claude Vichet, directeur des infrastructures routières et maritimes au conseil général. Sans compter la durée de la désignation du concessionnaire de l'autoroute (un an et demi), les procédures et les acquisitions foncières, les marchés pour les travaux. »
Sud-Ouest, 01/02/2012 « Autoroute Rochefort-Fontenay-le-Comte : le coup d'envoi »	Dominique Bussereau (président du conseil général de la Charente-Maritime) « En fait, le projet avait été pris en otage par le Grenelle de l'environnement et ses technocrates verts, ce qui lui a fait perdre deux années. Mais je savais, après l'audit de la LPO (Ligue pour la protection des oiseaux) et la visite du Premier ministre, qu'on irait au bout », poursuit-il.
Ouest-France, 26/09/2013 « A 831 : blocage sur le financement du surcoût »	Dominique Souchet (député du Sud-Vendée) « L'État doit revoir sa position. Il doit faire un effort équivalent à celui qu'il demande aux collectivités, et cela d'autant plus que c'est lui, et lui seul, qui est à l'origine du surcoût. C'est lui qui a déclenché l'étude de la LPO. C'est lui qui a déterminé seul les préconisations qu'il souhaitait en retenir […] Il faut éviter que ce nouvel épisode débouche sur un blocage et entraîne un nouveau retard dans le lancement de l'appel à concession qui pourrait finir par être fatal au projet, car il y a une date butoir, celle de la déclaration d'utilité publique, valable jusqu'en juillet 2015. Une négociation doit donc s'engager de toute urgence entre l'État et les collectivités ».

Cette analyse est d'ailleurs partagée d'une certaine façon par le responsable de l'une des associations les plus en vue dans l'opposition à l'autoroute, la Coordination pour la Défense du Marais poitevin :

> « Oui, il a eu un petit jeu autour de ça, effectivement, parce que ce fameux rapport de la LPO qui, de fait, tuait le projet parce que, vraiment, il contenait beaucoup d'éléments à charge sans qu'on puisse… sans que l'administration puisse corriger réellement sa copie, puisqu'elle était enfermée dans le cadre de sa déclaration d'utilité publique. Donc le piège était magnifiquement efficient… et toute la suite a tourné autour de ça, quoi… il faut qu'on prenne des éléments pour montrer comment prendre en compte les critiques, mais en même temps, si on s'écarte de la DUP, juridiquement, on est mort, voilà ! » (Militant écologiste, ancien président de la CDMP, entretien en février 2016)

Faute de financement, le projet reste en suspens pendant une année. Les partisans de l'autoroute, en particulier les élus de droite et de gauche des deux départements et de la région Pays- de- Loire[113], retrouvent espoir avec le premier ministre François Fillon qui, en 2011, déclare que l'État prendrait en charge un tiers des surcoûts écologiques liés à la « haute

[113] La région de Poitou-Charentes s'est opposée au projet autoroutier de l'A831, prévoyant plutôt de privilégier l'amélioration des infrastructures existantes.

qualité environnementale » avancée par le rapport de la LPO. Les collectivités territoriales sont invitées à fixer leurs engagements financiers et faire des appels pour les concessions des travaux. En janvier 2012, un protocole d'accord financier entre l'État et les départements est signé (Sud-Ouest, 01/02/2012). L'appel d'offres en vue de la mise en concession étant lancée le 21 février 2012, quatre concessionnaires manifestent leur intérêt, en même temps que le collectif d'associations « Non à l'A831 » appelle les propriétaires à se tourner vers la SAFER pour organiser les expropriations foncières (Sud-Ouest, 06/06/2012).

Mais, en juin 2013, le rapport « Mobilité 21 : Pour un schéma national de mobilité durable » – élaboré par une commission instituée par le ministre en charge des Transports, de la Mer et de la Pêche – classe le projet de l'A831 comme non-prioritaire, le renvoyant après 2050, au motif suivant :

> « Les éléments dont la commission a disposé pour se forger une opinion sur l'urgence de réalisation du projet mettent en avant un bilan socio-économique agrégé tout à fait favorable. Pour autant, ils ne permettent pas de mettre en évidence une contribution élevée du projet aux grands objectifs de la politique des transports, ni de bonnes performances de ce dernier en matières écologiques et sociétales. La commission relève d'ailleurs dans ce contexte que le projet soulève des controverses quant à son intérêt et à ses conséquences au plan environnemental. Après analyses comparatives des enjeux nationaux des différents projets, la commission classe le projet dans la catégorie des projets à horizons plus lointains quel que soit le scénario considéré. » (MEDDE, 2013, p.67).

Cette prudence manifeste de l'État ne manque pas de raviver la mobilisation du camp favorable à l'autoroute. L'A831, surnommée « autoroute de l'emploi » (Image 15) par les conseillers départementaux et régionaux de, fait la une des journaux régionaux (Ouest-France, 25/06/2013 ; Charente-Maritime, 27/06/2013 ; Sud-Ouest, 24/07/2014). L'Association pour la Promotion et le Désenclavement du Sud-Vendée (ADSV) – présidée par Joël Sarlot, conseiller général de la Vendée – est le symbole d'une « union sacrée » entre des élus de différents partis politiques et des représentants socioprofessionnels de différents domaines.



Image 15. Les élus départementaux et régionaux (en premier plan) se manifestent en 2013 pour la construction de l'A831, surnommé « Autoroute de l'Emploi »

Source : Le Moniteur, 19 novembre 2013

Bien que n'ayant qu'un caractère indicatif et consultatif, le rapport Mobilité 21 se voit confirmé en 2014 – un mois après l'approbation de la Charte du PNR (cf. *infra*) – par le « rapport d'évaluation de mise en place du Plan gouvernemental pour le Marais poitevin (2003-2013) », qui pointe les obstacles que doit résoudre le projet autoroutier :

> « Plus récemment (fin 2013), le ministre des transports a posé deux conditions à la poursuite du projet : pas de coût budgétaire pour l'État et insertion environnementale exemplaire. […] En tout état de cause, il est douteux que ce projet puisse être réalisé sans porter atteinte au bon état écologique des milieux protégés. Il conviendrait alors de recourir à la notion de 'projet d'intérêt public majeur' au sens des directives 'Habitats' et 'Oiseaux', ce qui suppose de prouver qu'il n'existe pas d'alternative raisonnable, et de compenser les atteintes aux milieux. Une difficulté juridique serait également à résoudre, la transposition en droit national de la notion communautaire 'd'intérêt public majeur' étant encore floue pour Natura 2000, contrairement à une disposition équivalente dans le domaine de l'eau. » (CGEDD et CGAAER, 2014, p.52)

Malgré les fortes réticences au sein de l'État dont témoignent ces deux rapports, des accords entre les collectivités et l'État ont déjà entériné le montage financier du dossier. Reste le choix du concessionnaire pour lequel élus et clubs d'entreprises appellent les catégories socioprofessionnelles et les citoyens à se mobiliser (Sud-Ouest, 25/07/2014). C'est alors que la ministre de l'Environnement, Ségolène Royal, fait valoir son veto : « Je ne transmettrai pas le dossier de consultation technique aux entreprises », en vue d'un appel d'offres (L'Express, 26/07/2014). La réaction des élus départementaux et régionaux, immédiate (Tableau 11), en appelle alors au premier ministre qui ne tranche pas, arguant du fait que le projet reste imprécis sur les prises en compte des recommandations environnementales et sur leurs

impacts budgétaires, tout en attendant des précisons à propos du contournement de Marans, solution alternative au projet autoroutier.

Tableau 11. Les élus départementaux et régionaux manifestent contre la décision de la ministre de l'Environnement concernant l'évitement du lancement de l'appel d'offres de l'A831 en 2014

Source	Extrait
Les Échos, 26/07/2014 « Projet d'autoroute A831 : des élus dénoncent le veto de Royal »	Bruno Retailleau (président du Conseil Général de la Vendée) : « Alors que plus rien ne s'oppose à l'A 831, l'emploi de centaines de salariés et la sécurité de milliers d'automobilistes sont aujourd'hui suspendus au caprice d'une ministre qui se rêvait duchesse. C'est intolérable. Le marais poitevin n'est pas le jardin de Ségolène Royal. Et les Vendéens et les Charentais Maritimes ne sont pas des gueux qui s'inclinent sans broncher au passage de leur châtelaine »
	Jacques Auxiette (président région Pays de la Loire) : « Tout a été fait pour que ce projet s'insère du mieux possible dans l'environnement […] Sa réalisation est d'ailleurs mentionnée dans les documents de la nouvelle charte du Marais Poitevin. Tout se passe comme si Ségolène Royal redevenue ministre de l'écologie ne voulait pas déjuger Ségolène Royal ancienne ministre de l'écologie, à l'origine d'un contournement coûteux et écologiquement très contestable de l'A83. »
Blog La Rochelle Rebelle, le 28/07/2014	« Pour Olivier Falorni, c'est une décision 'totalement autocratique' : 'Une seule personne [Ségolène Royal] prétend tuer un projet qui fait l'union sacrée'. »
Europe 1, le 29/07/2014, « Autoroute A831 : Royal dénonce les attaques 'brutales et misogynes' »	« Ségolène Royal ne veut pas entendre parler du projet d'autoroute d'une soixantaine de kilomètres reliant Fontenay-le-Comte en Vendée à Rochefort, en Charente-Maritime. Des élus locaux en colère ont donc décidé de faire appel à Manuel Valls. Mais, contactée mardi par Europe 1, la ministre de l'Écologie reste droite dans ses bottes, dénonçant des critiques 'brutales et misogynes'. […] Pour Ségolène Royal, 'c'est une façon dépassée de faire de la politique [...] on peut avoir des avis différents, discuter, se respecter. Il faut prendre des décisions de bon sens.' Or, pour elle, 'ce n'est pas réaliste de mettre 900 millions d'euros dans 60 kilomètres ! Je pense qu'il faut discuter intelligemment. On ne va pas refaire Notre-Dame-des-Landes dans le Marais poitevin'. »

Le débat politique autour de l'autorisation de la concession, construction et gestion de l'A831 se poursuit, les manifestations des élus demandant l'avancement du projet et celles des associations riveraines et écologistes le dénonçant. C'est dans ce contexte où chacun campe sur ses positions[114], que la Déclaration d'Utilité Publique qui arrive à échéance n'est pas renouvelée. Le tronçon abandonné, le contournement de Marans et le renforcement des voies existantes sont remis à l'ordre du jour, donnant en quelque sorte victoire aux riverains et aux écologistes qui, depuis le début de l'affaire, en avaient fait la voie alternative.

[114] « La Région Poitou-Charentes rejoint également la Ministre de l'Écologie dans sa préoccupation environnementale. Dans une logique de développement durable, il faut privilégier l'amélioration des infrastructures existantes avant d'en envisager de nouvelles. » (Actualités Poitou-Charentes, le 30/07/2014).

4.3.5. Le Parc naturel régional aux abonnés absents ?

Si le Parc est en première ligne dans les débats publics autour de la première affaire autoroutière, à savoir l'A83 – tout au moins au travers de la prise de position des élus du Parc pour un tracé sud qui portait gravement atteinte au sanctuaire de verdure que constitue la Venise Verte dans les marais mouillés –, il est nettement en retrait dans celle de l'A831. La première affaire a été le coup de grâce qui lui a fait perdre son label, et le PIMP qui lui a succédé n'a plus qu'une marge de manœuvre très étroite pour d'une part assurer sa propre survie auprès des collectivités locales qui le financent, d'autre part envisager à plus ou moins long terme de récupérer le label perdu auprès de l'État.

Toute la stratégie du Parc est donc l'évitement du dossier A831, stratégie efficace sur le plan institutionnel puisqu'il récupérera son label avant que la controverse de l'A831 ne soit clôturée par l'abandon du projet, mais stratégie qui le met en marge d'une expérience environnementale fondatrice qu'associations écologistes et de riverains ont construite au travers de leur lutte contre les deux projets autoroutiers. Une expérience positive pour celles-ci puisque dans un cas, elle impose le tracé nord, dans le second elle mène au rejet du projet. Autrement dit, le Parc puis le PIMP n'ont pas été des instruments au service de la coalition de causes que la question environnementale a générée dans le Marais poitevin.

Certes, on trouve trace dans la trajectoire du PIMP de l'ombre que projette sur son action et ses objectifs de relabellisation l'affaire de l'A831. Dans les réunions du syndicat mixte par exemple, lorsque la division que provoque chez les élus l'éventualité d'une autoroute (entre régions et départements, entre communes riveraines ou non…) est sous la menace d'une initiative radicale de l'Etat pour mettre en place un Parc National garant de la sauvegarde de la zone humide :

> « M. Tholotte déplore qu'il ne soit pas possible de se mettre d'accord [sur l'affaire de l'A831 et sur la relabellisation du PNR] et craint que si les élus du Parc ne peuvent avoir un discours commun, d'autres se chargent de prendre les décisions sans les consulter.
> Le président la Martinière confirme cette évolution qui risque d'être inéluctable si les élus départementaux et régionaux ne font pas confiance au Syndicat mixte. Il évoque même la création d'un Parc national imposé par l'État si les élus locaux ne se mettent pas d'accord. Il ajoute que, compte tenu de l'obligation dirimante à protéger le marais poitevin, il serait obligé d'admettre que la mise en place d'un tel établissement se révèlerait peut-être obligatoire. » (PV réunion bureau PNRMP, 19/11/1993)

De la même façon, le ministère de l'Environnement use de l'A831 pour rappeler les « bonnes pratiques » qui incombent à une structure labellisée, propos explicites du rapport interministériel « Un projet pour le Marais poitevin », élaboré par Pierre Roussel en décembre 2001, du Conseil Général de l'Environnement et ancien directeur de l'Eau au ministère :

> « Concernant la A 831, la décision en a été prise au niveau ministériel. Il ne s'agit donc pas de la remettre en cause, mais de veiller à ce que l'impact de cet ouvrage sur le marais soit aussi faible que possible, et reste compatible avec les objectifs de protection et de gestion du marais. […] Il importera de veiller à ce que le tracé définitif, et les dispositions constructives retenues, respectent pleinement les enjeux du marais : ZPS, préservation des zones humides, circulation de l'eau, préservation de la qualité de celle-ci. **En termes plus institutionnels, il importe que cette nouvelle infrastructure soit compatible avec un parc naturel régional relabellisé. Ceci risque d'entraîner un surcoût pour l'autoroute, mais cet effort doit être consenti par le maître d'ouvrage (et par lui seul). Symétriquement, il importe de prendre en compte le fuseau décidé pour l'autoroute dans la définition des territoires à reconvertir en prairies.** » (MATE, 2001, p.42, nous soulignons)

Se met en place une histoire parallèle, en l'occurrence en octobre 2002, entre l'affaire « autoroute » et celle de la reconquête d'un label : d'un côté les préfets des deux régions donnent leur aval à une procédure de Charte pour un Parc naturel régional, de l'autre l'État, au travers du ministère de l'Équipement et de l'Environnement, qui avance ses pions pour l'A831 en autorisant la réalisation des études pour un avant-projet sommaire. Le point de rencontre officiel[115] entre les deux histoires se situe dans les études d'impact sur les sites d'intérêt communautaire intégrés dans le réseau Natura 2000 – le Marais poitevin, le Marais de Rochefort et la rivière Vendée –, et les mesures compensatoires à prévoir. Le PIMP est l'un des opérateurs du réseau et donc sollicité comme expert. Mais son rôle s'arrête là : il n'est pour rien dans la plainte portée par un collectif d'associations anti-autoroute[116] auprès de la Commission Européenne, pour atteinte aux zones Natura 2000 dans le projet autoroutier. La plainte n'aboutit pas à un contentieux, dans la mesure où la C.E. considère que le projet n'aurait pas d'effets notables et dommageables sur les sites Natura 2000 traversés (CDMP, 2010). Mais là encore, le PIMP ne s'est pas constitué en acteur de défense de la cause environnementale.

Son action, et c'est notable entre 2003 et 2004, se situe ailleurs, le plus éloigné possible des controverses et des rapports de forces qu'entraîne l'affaire de l'autoroute. Comme on l'a vu, il cherche à établir de nouveaux dispositifs de financement, de gestion et de protection des paysages et ressources du Marais, d'où son inscription dans les sites classés, l'approbation du Docob Natura 2000 Marais poitevin, la création de l'Observatoire du Patrimoine Naturel et l'adoption du programme Life[117]. Entre janvier et février 2004, au

[115] De manière moins officielle, les procédures de réattribution du label et d'autorisation de construction de l'autoroute suivent le régime de « deux poids, deux mesures », autant au sein du Ministère comme au sein des négociations locales, une avancée dans un dossier ayant des impacts sur l'avancement de l'autre.
[116] La plainte était portée par l'ensemble des associations opposées à l'autoroute, soit une dizaine, qu'elles soient riveraines ou protection de l'environnement (Sud-Ouest, 22/10/2001 et 8/12/2001).
[117] Programme Life « Conservation des habitats et des espèces les plus remarquables du Marais poitevin ».

moment même où les enquêtes publiques sont menées qui aboutiront au décret d'utilité publique, il élabore un nouveau projet de Charte afin de demander la relabellisation en PNR.

La procédure pour la reconquête du label aboutira en mai 2014, soit 10 ans plus tard, alors même que l'affaire autoroutière, nous l'avons noté, n'est pas clôturée[118]. Daté de mai 2013, l'axe 2 de la Charte « Agir en faveur d'un marais préservé » entérinait en quelque sorte son statut d'« abonné-absent » dans l'affaire de l'autoroute, le seul moment[119] où celle-ci est convoquée consistant pour le futur PNR à : « […] accompagner les communes, à leur demande, pour la mise en œuvre de nouvelles stratégies de développement durable, susceptibles de s'opérer à leur échelle, conséquemment à la réalisation de l'A831. » (PIMP, 2013, p.78)

À vouloir éviter les « sujets qui fâchent » (Directeur du PIMP/PNRMP de 2006 à 2016, entretien en décembre 2015), le Parc naturel régional, labellisé en 2014, a certes retrouvé sa place dans le jeu institutionnel de la protection de l'environnement, privilégiant tourisme et services au bénéfice des collectivités, préservation des habitats et des paysages remarquables, et endossant autant que faire se peut un statut d'expertise pour la biodiversité. Délesté de la question hydraulique qui revient désormais à l'EPMP, il accepte une forme de marginalité dans la gestion des marais dont l'eau est au cœur de la distribution des pouvoirs. Le traumatisme qu'a représenté la perte du label est pour beaucoup dans ce retrait.

Il tente à présent de retisser des liens avec des associations dont l'expérience environnementale la plus aboutie s'est faite en-dehors de lui. Comme on le verra dans le Chapitre 6, la Conférence des Associations qu'il a mise en place participe de la recomposition de tels liens, mais l'expérience radicale des affaires autoroutières porte ces dernières vers d'autres collectifs issus de la lutte contre les infrastructures « inutiles » (l'aéroport Notre-Dame-des-Landes, par exemple), ou qui endossent le statut de « lanceur d'alerte » (comme ceux travaillant sur les atteintes à la biodiversité).

[118] Ce n'était pas la première tentative : en 2006, un projet de Charte avait été soumis à enquêtes publiques, mais, face au manque de consensus entre les collectivités territoriales, le ministre de l'Environnement avait recommandé en 2008 la non-poursuite de la procédure de relabellisation.

[119] Avec celui-ci : « Autoroute 831 : Le projet d'Autoroute 831 est déclaré d'Utilité publique depuis 2005. Dès lors que sa réalisation sera enclenchée, le syndicat mixte accompagnera le concessionnaire, l'État et les collectivités pour la mise en œuvre des mesures prévues, dans le cadre du projet, pour une intégration environnementale exemplaire. Le syndicat mixte pourra également accompagner les communes, à leur demande, pour la mise en œuvre de nouvelles stratégies de développement durable, susceptibles de s'opérer à leur échelle, conséquemment à la construction de l'infrastructure. » (PNRMP, 2014, p.82).

*

Comme nous l'avons montré, les terres du Marais poitevin ont été historiquement occupées au fur et à mesure de la maîtrise de l'eau : d'un côté le contrôle, de l'autre l'assèchement de parcelles de terres au profit de l'agriculture. De ce double processus est né le marais dit « desséché ». Ces opérations ont pris place dans un dispositif institutionnel, celui des abbayes à partir du Xe siècle, celui des « sociétés de desséchement » puis des « syndicats de marais » à partir du XVIe siècle. L'arrivée de l'État républicain et de ses ingénieurs réduit peu à peu leur influence au cours du XVIIIe et surtout du XIXe siècle. Ces structures héritées sauront néanmoins s'intégrer dans le jeu des politiques publiques en conservant un certain monopole dans la gestion des niveaux d'eau, jusqu'à la mise en place des Syndicats mixtes dans les années 90 puis, plus récemment, celle de l'EPMP. Les habitants des marais mouillés – surtout ceux des marais mouillés de l'est du Marais poitevin et ceux habitant la côte –, n'ont pas été confrontés à la loi du dessèchement mais ils ont su s'adapter en développant des activités agricoles et artisanales compatibles avec la présence de l'eau, moins vulnérables en cela aux crises « naturelles » ou sociales comme dans l'entre-deux-guerres.

Desséché ou mouillé, le marais est « pris » dans la réforme agricole et productive de la PAC, lors de la deuxième moitié du XXe siècle. Les nouveaux modes de production et les nouvelles exigences du marché font, ainsi, que les zones de culture avancent sur les zones de prairies, que des marais communaux et les petites propriétés sont progressivement supprimés et remembrés. Puis, la montée en puissance, aux niveaux national et international, de la problématique environnementale consacre le Marais poitevin comme deuxième « zone humide française », ce qui amène les grands élus de la région à proposer un Parc naturel régional, certes dans une visée avant tout touristique. Structure encore récente et méconnue, ses objectifs sont alors flous dans la perception des élus. La question environnementale, malgré des évènements climatiques alliant sécheresses et inondations à la fin des années 1970, reste en arrière-plan, les élus faisant approuver la Charte dans l'esprit de « donner un coup de projecteur sur le secteur » au bénéfice du tourisme.

Dans un contexte de fortes divergences entre les élus et l'équipe technique, en particulier en raison des sensibilités environnementales de cette dernière, ainsi que suite à la forte progression des cultures au détriment des prairies naturelles, le PNR voit son label ne pas être renouvelé en 1996. Une décision qui n'est pas sans lien avec la question des autoroutes. Car le débat convoqua nombre d'arguments qui peuvent faire controverses au sein des espaces protégés – économie, biodiversité et paysages, le mode d'habiter…- et, de

surcroît il fut mené au sein d'un espace public où se sont affrontés grands élus et associations, mais aussi divers ministères et administrations.

Il existe en effet un réel paradoxe dans le rapport du PNR avec la question autoroutière. Comme on l'a vu, il a d'une certaine façon évité cette question, en ne s'engageant pas réellement dans le débat en tant que structure de gestion, cela pour préserver l'objectif de la relabellisation. Mais, dans le même temps, il y a été constamment présent car il constituait un des arguments mobilisés pour éviter la traversée du Marais poitevin. L'argument est double : d'un côté, avancer, du fait de son existence, un principe de restriction des actions « contre la nature » ; de l'autre, affirmer un principe de sauvegarde pour une mise en valeur. Au-delà du PNR, les arguments pour s'opposer aux infrastructures routières se sont fondés sur la protection de l'environnement, plus précisément celle que renvoie une image du Marais poitevin qui est celle d'une zone humide, d'un écosystème où des structures routières pourraient perturber les régimes hydrauliques et certaines espèces animales et végétales. Et surtout, l'argument environnemental a rencontré une justification très forte pour la protection des intérêts des riverains, qui l'ont mis en avant pour s'opposer aux projets autoroutiers qui passaient « dans leurs jardins ».

De manière générale, l'expérience avec les ressources naturelles dans le Marais poitevin s'est construite, historiquement, à partir d'une mosaïque d'écosystèmes très contrastés (de la côte aux prés salés, îlots calcaires jusqu'aux marais desséchés et mouillés), entraînant des relations spécifiques à l'environnement, au moins dans l'imaginaire social. On en voit une illustration dans les arguments mobilisés pour s'opposer à la traversée du marais desséché par l'A831. Alors qu'on est dans la partie la plus banalisée et aménagée du marais, les arguments mis en avant convoquent la protection de la biodiversité dans une zone humide, au même titre qu'une traversée du marais mouillé comme c'était prévu dans le projet initial de l'A83.

Chapitre 5.

Au Brésil, l'Aire de Protection environnementale de Guaraqueçaba et le goudronnage de la route PR-405

Le littoral nord du Paraná est connu, du point de vue écologique, comme une des zones résiduelles les plus préservées de la forêt atlantique brésilienne. L'histoire de l'occupation de ce territoire, ainsi que ses caractéristiques paysagères, sont des éléments essentiels pour comprendre les raisons de cette préservation. La reconstruction de cette histoire nous permet, également, de mettre en lumière la formation des cadres d'expérience[120] qu'on a pu développer par rapport aux ressources naturelles et aux enjeux plus actuels de protection de l'environnement, tous deux inscrits dans les missions des espaces naturels protégés.

Plus qu'une description linéaire et historique des pratiques socioéconomiques locales, nous retraçons dans ce chapitre comment la « nature » a orienté, directement et indirectement, l'organisation productive et politique de la région, et comment a justifié, dans une deuxième phase, la création de l'APA de Guaraqueçaba. En effet, les caractéristiques agricoles, foncières et politiques du secteur étant issues de cycles économiques basés le plus souvent sur

[120] « Les domaines et les agencements qui ne relèvent pas de l'ordinaire peuvent bien constituer un sujet d'intérêt en soi, il est clair qu'ici nous leur avons fait jouer un autre rôle. L'analyse sociale doit d'abord porter, à mon sens, sur les comportements réels et ordinaires, sur leur structure et sur leur organisation. Mais les chercheurs, comme les sujets qu'ils étudient, ont tendance à tenir le cadre de la vie quotidienne pour acquis sans se rendre compte de ce qui oriente leurs activités. L'analyse comparée des plans d'existence est un moyen de troubler cette assurance. Les domaines d'existence qui coexistent ou s'articulent à celui de la vie quotidienne sont autant d'expérimentations naturelles dans lesquelles certaines propriétés de la vie ordinaire se manifestent, s'éclaircissent et se différentient plus nettement. » (Goffman, 1991[1974]), p.555)

l'usage et l'extraction de ressources naturelles, ce chapitre vise à fournir des informations pouvant être associées, postérieurement, aux spécificités de la gestion des espaces naturels protégés habités.

Dans la première section, nous exposons comment les activités productives se sont établies dans la région, autant du point de vue temporel et spatial, que du point de vue social. Celle-ci comprend divers paysages, certains rendant difficiles l'accès et le développement des outils et des activités agricoles. Le littoral nord du Paraná étant « naturellement » enclavé entre la « Serra do Mar » et la baie, il se développe essentiellement par des vagues économiques et populationnelles, poussées, principalement, par l'exploration de ses ressources naturelles et minérales. Il en résulte une forme d'occupation et de développement qui occasionne, localement, un scénario foncier fortement indéfini et très conflictuel. L'accès aux meilleures terres est tributaire des axes de communication et de transport, provoquant une grande différenciation sociale parmi les exploitants agricoles locaux.

La deuxième section se propose, par la suite, de voir comment la « question environnementale » est arrivée dans le littoral nord-paranéen et s'y est développée à partir des années 1970. Il apparaît que les approches « environnementales » ont oscillé entre des mécanismes de contrôle et de fiscalisation par les institutions gouvernementales – surtout dans les premières années –, et des projets d'éducation environnementale, exigeant, à un certain niveau, une réorganisation des rapports de la population locale avec les ressources naturelles. Ces premières approches semblent avoir déclenché, jusqu'à la fin des années 1990, des « traumas » pour la population par rapport à la question environnementale, comme vis-à-vis des institutions de protection de la nature. À partir des années 2000, l'adoption de procédures de gestion concertée du territoire a promu un plus grand dialogue entre les parties prenantes. Ce dialogue a pu modifier relativement le rapport et les démarches de certains acteurs locaux – soit des ONG, soit des habitants, soit des membres de l'administration – en ce qui concerne les perspectives de gestion et d'usage de l'APA.

Dans la troisième et dernière section, nous essayons de montrer comment la question du transport, plus précisément une affaire routière à Guaraqueçaba, a été à l'origine d'une plus grande publicisation du débat environnemental et de la propre existence de l'aire protégée. En détaillant les interactions entre cette affaire et le discours par rapport à la protection de la nature, nous voulons comprendre comment la mobilisation d'argumentaires se croise avec la question environnementale. Nous soulignons également les imaginaires proposés pour Guaraqueçaba lors de l'organisation de cette expérience : soit les promesses de développement économique par des grandes exploitations agricoles et de l'« abandon du

passé » par la construction de la route, soit celles d'un développement durable basé sur la protection des petits paysans et sur la mise en place de projets d'écotourisme et d'agroécologie.

Ainsi, nous montrerons que la mise en débat des dynamiques socio-environnementales de Guaraqueçaba propose un cadrage d'une réflexion collective sur les ENPH, à partir de l'expérience publique autour de la question de l'APA et de la PR-405, mais cela, de façon larvée, sans que les acteurs locaux les identifient clairement comme tels : la « nature » et la « communication » ont partie liée à Guaraqueçaba, depuis l'origine de son occupation et tout au long des relations de la population avec « son environnement ».

5.1. Esquisses d'une histoire environnementale de Guaraqueçaba : la nature et l'homme entre instabilités foncières et économiques

L'APA fédérale de Guaraqueçaba couvre actuellement une surface de plus de 282.000 hectares dans le littoral nord de l'état du Paraná, s'étendant sur quatre municipalités : Guaraqueçaba, Antonina, Paranaguá et Campina Grande do Sul[121] et comprenant plus de 50 hameaux. La région se caractérise par une grande diversité de paysages, comprenant, entre autres, la « Serra do Mar » – reconnue comme étant la plus vaste bande continue de forêt atlantique préservée du Brésil –, la plaine côtière, les îles, les secteurs de mangrove et la baie (Image 16).

[121] La plupart de la surface continentale et insulaire de l'APA correspond à la municipalité de Guaraqueçaba (67%) et d'Antonina (20%), d'autant que les actions de l'ICMBio y sont plus marquées. Le secteur appartenant à la municipalité de Paranaguá (11%) concerne surtout les aires de la baie et celui appartenant à Campina Grande do Sul (2%) à une petite bande de la « Serra do Mar ».

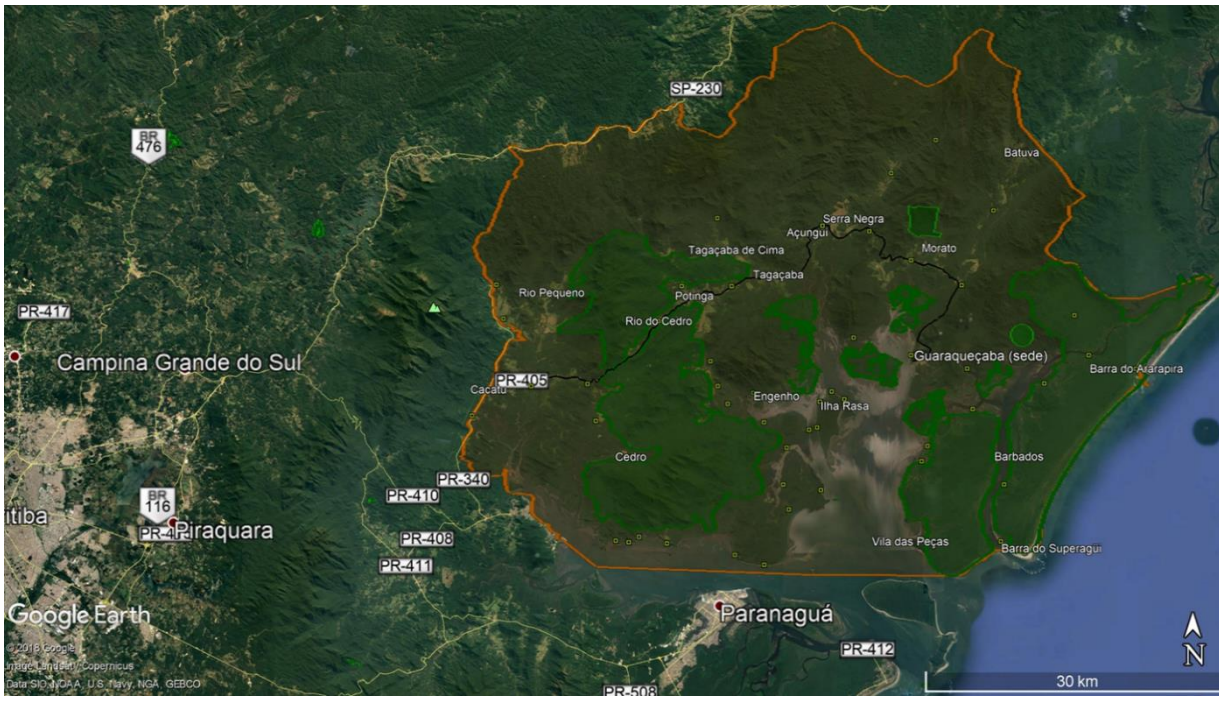


Image 16. L'Aire de Protection environnementale de Guaraqueçaba (en orange) occupe presque la totalité du littoral nord de l'État du Paraná. Son accès se fait essentiellement par la baie et par la route PR-405 (en noir).

Source : élaboré sur Google Earth avec les bases cartographiques du Ministère de l'Environnement (Brésil) et ICMBio, juillet 2018.

D'occupation très ancienne[122] dans le contexte brésilien, le littoral nord du Paraná vécut différents cycles économiques, principalement à partir du XVIIIe siècle. Ces cycles, souvent de courte durée, ont contribué profondément à la structuration démographique locale, structuration se caractérisant historiquement par une grande instabilité économique et foncière. Lovois Miguel (1997) retrace, par le biais d'une importante recherche socio-historique et socio-productive, la succession des systèmes agraires dans la région, en mettant l'accent sur les formes d'usage du territoire et de la nature au fur et à mesure des périodes.

5.1.1. Les cycles d'exploitation directe des ressources locales lors du Brésil colonie et du Brésil empire

L'occupation du secteur se développe de manière plutôt opportuniste à partir de 1585 par des expéditions armées (lesdites « *bandeiras* ») en quête d'indiens pour la vente en tant qu'esclaves. À partir de 1640, la découverte de l'or entraîne une colonisation officielle, la couronne portugaise attribuant à des notables des parcelles de terre pour assurer le contrôle de

[122] Le premier registre des Portugais dans cette région date des années 1540, quand Hans Staden rencontre des colonisateurs vivant avec des Indiens du groupe Tupiniquim à Superagui (Staden, 1955 [1557]) – une des îles formant le complexe de l'APA. Cependant, la colonisation par des activités économiques ne commence que dans la deuxième moitié du XVIIe siècle.

son exploitation. C'est donc à cette période que des groupes de colons commencent à s'installer dans la région, en y développant un système d'agriculture de subsistance. La population du littoral s'élève alors à 2000[123] habitants, la période aurifère permettant le développement de certaines activités économiques, liées directement ou indirectement à cette exploitation. La durée du cycle d'or ne fut cependant pas très longue. Au début du XVIIIe siècle, la production se réduit fortement, de manière que la fonderie précédemment installée ferme en 1735 et une partie des propriétaires des terres quitte la région en abandonnant ses domaines.

Un deuxième cycle débute avec la population restée sur place qui, ne pouvant plus s'appuyer économiquement dans les activités minières, se tourne, d'une part, vers la production agricole dans les plaines alluviales et, d'autre part, vers des activités d'exploitation des ressources naturelles – comme le bois et les lianes des forêts de la « Serra » et de la plaine, ainsi que les ressources halieutiques, issues du milieu estuarien. Associant autoconsommation et approvisionnement du marché local, ces activités paysannes forment, selon L. Miguel (1997), une société agraire très autarcique du point de vue politique et économique.

Relativement isolée, la population du littoral nord se confronte à de nouvelles dynamiques économiques, quand, à partir de 1800, de nouvelles infrastructures permettent une plus grande communication du littoral avec le reste du pays et avec l'étranger. La baie de Paranaguá – limitant le littoral nord et le littoral sud de l'État du Paraná – avait à cette époque beaucoup d'importance, autant régionalement que dans le cadre des échanges maritimes qui se sont renforcés avec l'amélioration du cabotage et la construction de nouveaux axes de transport terrestre – comme la route de la Graciosa, inaugurée en 1873, et le chemin de fer Curitiba-Paranaguá, inauguré en 1885 (Annexe 7).

Dès le début du XIXe siècle, les chemins entre les plateaux de l'intérieur et le littoral permettent, par transport animal, d'acheminer la principale production de l'époque – le maté – , transformée dans les usines de Paranaguá et Antonina. À Guaraqueçaba, un axe carrossable est mis en usage à partir de 1840, puis un poste télégraphique (tracé nord-sud, connectant le littoral du Brésil) en 1870.

Un troisième cycle économique s'ouvre pourtant dans le littoral nord lors du début du XIXe siècle, quand des grands exploitants esclavagistes se lancent dans la production de riz pluvial, de café et de canne à sucre, dont la culture, destinée surtout à l'exportation, dépend de

[123] À l'époque, le comptage de la population ne prenait en compte que les habitants adultes et non-esclaves.

la disponibilité de main-d'œuvre. Les paysans locaux poursuivent, pendant cette période, la culture pour l'autoconsommation, comme le maïs, les haricots, le manioc et la banane, en plus des produits de la forêt. Un basculement productif se développe quand, à partir de 1850, les règles régissant le commerce des esclaves deviennent plus restrictives. Pour une deuxième fois, un exode d'exploitants ruraux s'opère à Guaraqueçaba. Certains producteurs esclavagistes – dont la production de canne à sucre, de banane et de café était dépendante de la main-d'œuvre esclave africaine – abandonnent leurs terres. Des paysans locaux ou venus d'ailleurs s'y installent, attirés par l'essor économique permis par les infrastructures progressivement installées sur le secteur et par les échanges commerciaux avec Antonina et Paranaguá, nœuds de production et d'exportation du maté.

C'est à cette époque que le siège de la municipalité de Guaraqueçaba développe les équipements du village, comme des fontaines d'eau et le système de drainage urbain. Le transport commercial maritime génère également l'installation d'usines de traitement de produits agricoles. L'investissement des agriculteurs s'oriente vers la production de bananes à des fins d'exportation, ce produit étant particulièrement demandé dans le commerce international. La banane devient donc, depuis cette période et jusqu'à nos jours, un produit crucial dans l'économie locale, privilégiée par les plus grands agriculteurs se trouvant proches des fleuves – principale voie de transport à l'époque. La vente de bois et de cordes en lianes (depuis toujours une source de revenus) est privilégiée par les paysans clairsemés dans le territoire, traditionnellement attachés à cette économie d'extraction de ressources forestières.

5.1.2. Les cycles productifs par l'immigration européenne lors du Brésil République

En 1889, avec la nouvelle constitution du Brésil République, de nouveaux pouvoirs sont donnés aux gouvernements des États, et celui du Paraná met en place une grande politique de colonisation des terres. Le littoral nord reçoit donc, à partir de 1920, un grand afflux de migrants européens – surtout Allemands et Italiens –, le processus d'attribution et vente de terres étant géré par la compagnie privée « União Colonial ». La région comptait néanmoins, à l'aube du XXe siècle, des terrains qui n'étaient toujours pas soumis à des procédures de contrôle de propriété ou d'usage[124] : des terres souvent abandonnées, considérées comme vacantes, et occupées par la suite.

[124] À ce sujet, voir Odah Costa, sur l'histoire de la réforme agraire au Paraná (1977). En effet, même si des dispositifs étaient mis en place depuis le début du XIXe siècle pour la régularisation et pour l'occupation ordonnée des territoires dans l'ensemble de l'État, le mécanisme de « possession » (« *posse* ») s'est maintenu –

La politique de colonisation est donc confrontée à des échecs dus aux procédures de régularisation et d'occupation, donnant origine à une série de conflits fonciers, même si des colonies ont pu être formées (en particulier auprès des rivières, comme celle de Serra Negra – occupée par des Allemands –, et celle de Tagaçaba et Açungui – occupée par des Italiens). L. Miguel (1997) explique avec détail les raisons qui ont mené la concession de terres, via la compagnie privée, à l'insuccès :

> « Les actions de colonisation et de régularisation foncière réalisées dans le cadre de concessions à des compagnies privées sur le littoral nord du Paraná se sont avérées des échecs complets. Selon la législation en vigueur, les compagnies de colonisation devaient consentir aux paysans locaux la régularisation des terres qu'ils exploitaient. **En réalité, les surfaces accordées aux paysans ont été limitées à moins d'une trentaine d'hectares par exploitation, ce qui était très en deçà des surfaces nécessaires aux exploitations paysannes si l'on prend en compte leur mode d'exploitation du milieu. La plupart des terres ont été considérées comme 'vacantes et sans maître', et furent par conséquent intégrées à la concession de la compagnie de colonisation**. Les résultats du processus de délimitation de terres, réalisé en 1919 et 1920 préalablement à la mise en place du projet de colonisation par la Compagnie União Colonial Ltda, montrent clairement l'exiguïté des surfaces légalement accordées à la paysannerie. Sur les 52.615 hectares du périmètre délimité dans les vallées alluviales des fleuves Serra Negra et Tagaçaba, seuls 2.615 furent accordés aux paysans locaux, soit moins de 5% de la surface totale de la concession (Procès n° 624 du 27/01/1920 - D.G.T.C.). **Même si ce processus n'empêcha pas la paysannerie locale de continuer à exploiter ces terres (car le programme de colonisation n'arriva pas à terme), il exclut définitivement les paysans d'une future appropriation légale de ces terres**. Au milieu des années 20, le programme de colonisation fut stoppé et rentra dans une période de déclin. **Cette situation s'expliquait par l'insuffisance des infrastructures de transport et de commercialisation de la production dans la région et par la succession de litiges à propos des limites de la concession** qui opposèrent la Compagnie União Colonial, les services juridiques du gouvernement du Paraná et les personnes qui s'étaient arrogées la concession de terres dans la région. Face à cette situation, la compagnie se défit progressivement de la totalité des terres en divisant la concession en grands lots (les 'glebas'). » (Miguel, 1997, p.78, nous soulignons)

Entre les principales raisons qui ont influencé l'abandon des campagnes de colonisation et qui se manifestent par la suite dans les difficultés de gestion de l'APA de Guaraqueçaba, nous soulignons : l'historique d'indéfinition légale du foncier, l'inadéquation de l'attribution de terres aux paysans déjà installés sur place, la prise en compte d'une série de terres en tant que « vacantes et sans maitre », les litiges entre l'État et les acteurs politiques et économiques locaux et, dernièrement, le manque d'infrastructure de transport pour viabiliser la commercialisation des produits. À ces conflits fonciers – surtout ceux concernant la régularisation de terres – s'ajouteront par la suite les problèmes posés par le remembrement des terres dans de grands lots, ce qui, avec les projets routiers prévus pour un futur proche, donnera lieu à une importante spéculation immobilière.

---

surtout dans des secteurs de relief accidenté comme le littoral nord du Paraná (plus adapté à l'extraction de ressources forestières et animales, mais pas favorable à la culture agricole).

Entre 1890 et 1925, la région connaît son plus grand bond démographique. D'abord par l'attractivité qu'exerce un village en développement, puis par l'arrivée des familles de migrants vers 1920. Le nombre d'habitants passe donc de 5.000 en 1890 à 10.000 à la fin des années 1910 (Miguel, 1997). Le système de production ayant changé avec les bouleversements de la nouvelle configuration territoriale, la productivité agricole se réduit en raison de l'éloignement des secteurs de culture pour les paysans qui s'installaient chaque fois plus vers les versants des montages et de la baisse de la fertilité des terres. La banane, principal produit local, perd en qualité et en valeur, concurrencée par le littoral sud de São Paulo – plus connecté par des voies routières et maritimes et plus proche des grands centres consommateurs brésiliens.

5.1.3. La deuxième moitié du XXe siècle et les cycles par les nouvelles promesses de développement : le détournement du pouvoir public

Une profonde crise s'installe donc dans la région de Guaraqueçaba avec la forte diminution de production et de commercialisation de la banane, 2.000 habitants environ migrant vers de grandes villes comme Paranaguá, Antonina e Curitiba. La région entre donc dans un nouveau cycle. À cette période, l'exploration des palmiers du littoral de São Paulo diminue fortement avec la réduction d'arbres disponibles, et les investisseurs de cet État investissent alors dans le littoral nord du Paraná. En 1951, la première usine de traitement de cœur de palmier est installée dans la région, si bien qu'une « chasse au palmier » fait des adeptes chez des paysans locaux et des aventuriers des alentours. Dans les grands massifs forestiers du littoral nord, la recherche et la coupe d'arbres se fait pratiquement sans contrôle jusqu'aux années 1960.

Dans cet imbroglio territorial produit par les différents cycles, une forte spéculation immobilière sur les grandes propriétés laissées par la compagnie de colonisation sévit, alimentée par les promesses de construction de voies routières dans le littoral nord et par la chasse au palmier et d'autres ressources naturelles. La « *grilagem* »[125] de terres s'installe donc très fortement dans le secteur :

> « Les '*jagunços*' sont déjà connus dans ces bandes comme 'tue-chiens', parce qu'ils ont l'habitude de tuer de sang-froid les chiens qu'ils rencontrent et qui sont les seuls compagnons, parfois, des '*posseiros*'. De telles attitudes cherchent également à effrayer les paysans afin qu'ils abandonnent leurs terres plus rapidement, en les

[125] La « *grilagem* » pouvant être comprise comme une occupation irrégulière de terres, basée sur des fraudes (comme la falsification de titres de propriété). « *Grileiro* » : celui qui commet de telles pratiques illégales ; « *Jagunços* » : personne au service du « *grileiro* » ou d'une personne influente, agissant le plus souvent selon un régime de violence.

> laissant [les terres] dans les mains des spéculateurs et '*grileiros*', auxquels les '*jagunços*' rendent leurs services. » [126] (Última Hora, 08/03/1963, p.2).

Pour faire face à ce contexte, un groupe d'agriculteurs – habitant surtout dans les environs de Serra Negra et Tagaçaba –, fonde alors un des premiers mouvements sociaux du littoral nord, appartenant à un réseau se construisant nationalement : la « Liga Camponesa »[127]. La plupart des « Ligas » disparaissent cependant en 1964, car ce mouvement était souvent associé au parti communiste brésilien, banni lors de prise du pouvoir par le régime militaire. Plus tard, la Commission Pastorale de la Terre (CPT) reprend leur combat, en dénonçant, entre autres, les menaces subies par la paysannerie locale et leur instabilité foncière.

Le nouveau gouvernement met alors en place des programmes intensifs de développement économique et de contrôle du territoire national. Concernant le littoral nord du Paraná, ces programmes se traduisent par des politiques de développement d'infrastructures terrestres et des politiques de valorisation et reboisement forestiers. Plus précisément, la construction de la route PR-405 (Cacatu-Guaraqueçaba) est autorisée, afin de jeter les bases techniques de pénétration dans la forêt pour une voie express ultérieure, connectant le sud et le nord du Brésil par le littoral (la route nationale BR-101). D'ailleurs, en 1968, fut inaugurée l'actuelle voie express BR-277 entre Curitiba et Paranaguá (ouest-est), dont la traversée d'une portion accidentée de la « Serra do Mar » fut un fort symbole du pouvoir politique et territorial du régime dictatorial. Cette route remplaça en grande mesure la route de la Graciosa – déjà saturée par les transports marchands et par les touristes se déplaçant vers le littoral – et consacra le remplacement progressif du transport ferré par le transport routier dans l'ensemble de l'État du Paraná.

En 1965, un nouveau code forestier rend obligatoire la restauration des zones déboisées, en y appliquant une série d'incitations financières (Loi nº 4.771/1965). Créé en 1967, l'Institut Brésilien de Développement Forestier (IBDF) subventionne fortement l'agro-industrie et la production forestière. À Guaraqueçaba, le programme investit beaucoup, entre 1969 et 1978, pour la plantation d'espèces natives et exotiques. D'après L. Miguel (1992), ce

[126] Traduction libre de l'extrait : "Os jagunços já se tornaram conhecidos naquelas áreas como mata-cachorros, porque o costrume que têm é o de matar friamente os cães que encontram e que são os únicos companheiros, por vezes, dos posseiros. Tais atitudes visam também a assustar os lavradores, para que abandonem suas terras mais rapidamente, deixando-as nas mãos dos especuladores e grileiros a cujo mando se encontram os jagunços."

[127] Les « Ligas Camponesas » ont été des mouvements locaux, de caractère associatif, formés par des travailleurs ruraux dont les terres étaient menacées ou dont les conditions de travail ne suivaient pas les conditions et règles minimales prévues par la loi. Plus présentes dans les États de Rio de Janeiro, Pernambuco, et Goiás, leur modèle a été suivi également par des travailleurs ruraux du sud du Brésil, bien que dans une proportion moindre (Ligas, 2017).

programme finit par se trouver approprié par des entreprises et groupes industriels qui profitent de leur capacité financière pour investir dans des terres du littoral nord (souvent moins chères que d'autres régions de l'État), afin de conduire le repeuplement forestier – dans ce cas, de palmier, permettant des cueillettes dans le court terme –, et ainsi bénéficier des subventions et des compensations fiscales.

Le reboisement, plutôt anarchique dans son déroulement, échappe de fait au pouvoir public. Les paysans locaux sont souvent embauchés pour surveiller les latifundia acquis par les entreprises, qui orientaient les « gardiens » de leurs terres à faire en sorte que les propriétés suivaient les réglementations de reboisement – quand, en fait, seulement les parcelles les plus visibles depuis les axes de transport, et donc plus facilement contrôlées par l'IBDF, étaient effectivement reboisées. Cette politique fut finalement considérée, après celle de la colonisation dans les années 1920, comme un deuxième échec de l'action du pouvoir public dans la région, car elle a généré une nouvelle vague de spéculation foncière et de corruption publique, la population locale étant marginalisée ou instrumentalisée et l'objectif de la politique n'étant pas atteint.

Au même moment, la construction envisagée de la route PR-405 poussait des entrepreneurs – locaux et étrangers à Guaraqueçaba – à investir dans le secteur, l'achat et la vente de terrains se développant de façon anarchique. Profitant des subventions pour le reboisement, ces entrepreneurs n'avaient pour seul objectif que la spéculation foncière :

> « Qui sera le propriétaire de ces terres ; la violence reviendra au Paraná ? Guaraqueçaba se réveille avec la route au progrès et aux problèmes qu'elle apportera. […] La route arrive. Les anciens fermiers qui ont régularisé leurs terres exultent : leurs propriétés auront beaucoup de valeur. Les propriétaires qui n'ont jamais vu les terres qu'ils possèdent à Guaraqueçaba sont satisfaits parce qu'elles auront pris beaucoup de valeur. Elles ont déjà valorisé 500% et vont encore valoriser beaucoup plus. […] Cependant, celui qui est né à Guaraqueçaba, qui y vit de la chasse, de la pêche et de la petite production agricole, habitué, comme ses parents, depuis 400 ans, avec ses coutumes et son folklore, qui ne maîtrise pas les lois, que fera-t-il quand arrivera l'heure du progrès et de la vérité ? » (Diário do Paraná, 24/02/1970)[128].

Dans ce contexte, la « *grilagem* » de terres ne s'estompa pas, la chasse au palmier se poursuivit et le défrichage de nouvelles parcelles se développa tout au long du nouvel axe de transport inauguré dans les années 1970. Ces parcelles, formant des grandes propriétés, sont

[128] Traduction libre de : "Quem será proprietário dessas terras ; a violência voltará no Paraná? Guaraqueçaba com a estrada desperta para o progresso e para os problemas que ele trará. [...] A estrada está chegando. Os antigos fazendeiros, que legalizaram as suas terras, estão exultantes. As suas propriedades terão muito valor. Os proprietários que nunca chegaram a ver as terras que possuem em Guaraqueçaba estão satisfeitos pois terão muito valor. Já valorizaram 500% e vão valorizar ainda muito mais. [...] No entanto, quem nasceu no município de Guaraqueçaba, que vive ali da caça e da pesca e da pequena lavoura, acostumado, como seus pais há 400 anos com seus costumes e seu folclore, que não entende de leis, o que fara quando chegar a hora do progresso e da verdade?".

utilisées surtout par l'élevage extensif de buffles et la culture de riz pluvial, à partir du moment où la plus grande partie de la route est en zones plates (Image 17). Dans les secteurs avec un relief plus accidenté, la culture du café se développa, mais elle ne progresse pas, surtout à cause des hauts taux d'humidité.



Photo : Manuelle Lago Marques, septembre 2016



Photo : Jean-Paul Billaud, octobre 2015

Image 17. Les terres plates, à côté de l'axe routier de la PR-405 (à gauche), sont occupées par la culture de riz, ainsi que par l'élevage de buffles (à droite), ce dernier existant encore aujourd'hui

5.1.4. Les années 1980 : des signes de contrôle par le pouvoir public

Le contexte d'incertitude politique et territoriale perdure jusqu'au début des années 1980, alors même que l'Institut de Terres et Cartographie (ITC) de l'État du Paraná s'installe à Guaraqueçaba. L'Institut avait pour mission le contrôle du marché foncier, en particulier celui des latifundiaires. À l'époque, l'ITC était constitué dans sa majorité par des ingénieurs agronomes et un corps de techniciens agricoles, persuadés de l'urgence d'une réforme agraire susceptible de mettre fin à la « *grilagem* » (Teixeira, 2004).

Le fait est que la construction de la route PR-405 représentait un tournant dans la valorisation des propriétés et une inclusion de l'agriculture locale dans l'économie de marché, toutes les deux exigeant une plus grande connectivité de Guaraqueçaba avec le reste du pays. Cette route, c'était le symbole et le moyen du développement, le progrès et l'« existence sur la carte » (Folha de Londrina, 19/12/1970), ainsi qu'une manifestation de l'une des principales politiques publiques de développement économique menée au Brésil entre les années 1956 et 1980 : le développement du réseau routier et l'occupation du territoire national[129].

[129] La politique d'infrastructures routières prend force au Brésil à partir du gouvernement de Juscelino Kubitschek (1956-1961) qui met en place des projets d'occupation de l'ouest brésilien (dont la construction de la

Localement, la construction de la PR-405 et la perspective de construction de la BR-101 entraînent pourtant au niveau du littoral nord-paranéen, comme nous avons vu précédemment, d'importants conflits territoriaux et une forte progression de la dégradation environnementale. En même temps, des mouvements sociaux et des mouvements écologistes prenaient de l'ampleur au niveau national et leurs regards se tournaient chaque fois plus vers la protection de la forêt atlantique et, ainsi, vers les risques de dégradation à Guaraqueçaba (Jornal da Tarde, 01/03/1985 ; Zanoni *et al*, 2000 ; Teixeira, 2005). L'ITC arrive donc dans le secteur pour réordonner les territoires sur le plan réglementaire, afin d'opérer une mise aux normes des propriétés agricoles[130]. Les conflits fonciers, sociaux et juridiques, perdurent, bien que, avec peu de succès, de nouveaux mécanismes de contrôle aient été successivement mis en place[131].

Le contexte de ré-démocratisation de l'État brésilien, lors du début des années 1980, permet une plus grande mobilisation sociale et, également, des tournants dans l'action des secrétariats gouvernementaux. L'entrée de la question environnementale au niveau législatif oriente ainsi la construction de nouveaux plans et programmes d'action publique[132], au sein desquels Guaraqueçaba fait l'objet d'une attention particulière, étant donné ses caractéristiques naturelles et sa relative distanciation par rapport à des perspectives classiques de développement.

En effet, dans l'État du Paraná, les parties nord et ouest bénéficient d'un grand potentiel agricole, car très fertiles, et d'un réseau plus dense de transports, autant d'atouts pour des politiques d'investissement sur la production et la transformation agricoles[133]. De

---

nouvelle capitale, Brasilia, est un des symboles) et des programmes d'attractivité pour les industries automobiles internationales (Rodrigues, 2008). Le gouvernement militaire la poursuit avec la construction de routes, en ramifiant les axes principaux et en proposant des projets de lotissement de terres, jusqu'à la crise de 1980.

[130] La situation du littoral nord était si conflictuelle qu'une Commission Parlementaire d'Enquête (CPI) a été mise en place pour évaluer la situation et pouvoir agir, d'où l'importance du déplacement de l'ITC sur le terrain (Miguel, 1997).

[131] Plus récemment, des mécanismes comme le « Cadastre Environnemental Rural » (CAR) et l'« Acte Déclaratoire Rural » (ADA) ont été mis en place afin de – au-delà de réglementer les formes d'usage des terres et de protection des réserves légales – promouvoir une auto-déclaration des limites foncières, souvent méconnues par le pouvoir public.

[132] Nous pouvons mentionner, entre autres, la mise en place de nouvelles formes d'espaces naturels protégés et l'instauration du ministère de l'Environnement dans le plan fédéral (cf. Ch. 3) ; au niveau du gouvernement du Paraná, la création du Programme de l'État pour l'Environnement (PEMA) et l'incorporation du domaine des forêts à l'ITC, devenu ITCF (l'ITC, existant depuis le début du XXe siècle, change plusieurs fois de format institutionnel, jusqu'à ce qu'il soit intégré, en 1992, dans le nouvel « Institut Environnemental du Paraná » (IAP) – rattaché au Secrétariat d'État de l'Environnement (SEMA-PR).

[133] La construction et le goudronnage des routes dans la région trouvaient un large écho dans la presse, celle-ci étant très utilisée par les gouverneurs et les entreprises qui y montraient leurs réalisations. Le documentaire de la revue Manchete (1978) mettait en évidence, par exemple, le récit de l'Association paranéenne des Bâtisseurs des Ouvrages Publics : « Nous sommes fiers de coopérer de manière décisive avec l'actuel gouvernement du Paraná, qui a déjà construit […] 1.000 kilomètres de routes goudronnées, dans un réseau de transports très bien planifié

l'autre côté, dans le contexte du littoral, Guaraqueçaba associe une faible densité démographique à une « nature » très conservée, ce qui fait de cette région un lieu privilégié pour des politiques de protection de l'environnement, surtout dans les années 1980.

5.1.5. Le début du cycle « environnemental » par la réglementation des usages de la terre

S'ouvre ainsi un nouveau cycle à Guaraqueçaba, axé sur la réorientation des activités productives et la réglementation d'usage des terres. N'étant donc pas basé sur des pratiques commerciales, agricoles ou industrielles habituelles, ce cycle se caractérise par l'inclusion de l'idée de « protection » dans le secteur (Teixeira, 2003 ; 2004), ainsi d'une association de l'arrivée de la question environnementale à une phase « non-économique ». Selon la périodisation proposée par Teixeira, la période de 1981 à 1990 fut marquée, dans le littoral nord, par une « protection » fondée sur la petite agriculture, dont le moteur de promotion était essentiellement gouvernemental. À partir de 1991, un nouvel argumentaire fait le lien entre environnement et paysannerie, prônant une protection plus stricte dont les porteurs sont surtout des ONG qui viennent ainsi en appui aux politiques publiques.

La première période, lors des années 1980, se caractérise par deux volets principaux : d'un côté, l'instauration de mécanismes de contrôle de l'usage des ressources naturelles, dont un strict contrôle policier des actions illégales (un bataillon de la police forestière et une base de l'IBAMA y sont installés) ; de l'autre, la création d'espaces naturels protégés, dont la Station écologique en 1982 (zone de mangrove), l'Aire de Protection environnementale de Guaraqueçaba en 1985 (recouvrant presque la totalité du littoral nord), le classement de la « Serra do Mar » en 1986 (zone de montagne), le Parc national de Superagui en 1989 (îles de Superagui et des Peças) et la Réserve de la Biosphère de la Forêt Atlantique en 1991 (entre la Serra et la baie) (Tableau 12).

---

pour la destination des produits agricoles, d'élevage et industriels […] de l'État. Et nous continuerons de nous engager avec l'État paranéen, afin de doter la 'grange du Brésil' de plus de 2.500 kilomètres de routes goudronnées […] ».

Tableau 12. Espaces naturels protégés et/ou classés concernant le territoire de l'APA de Guaraqueçaba

Année	Objet	Document	Surface (ha)
1982	ESEC de Guaraqueçaba	Décret n° 87.222, du 31 mai 1982	4.489
1985	APA de Guaraqueçaba	Décret n° 90.883, du 31 janvier 1985	245.839
1985	ARIE Ilhas de Pinheiro e Pinheirinho	Décret n° 91.888, du 5 novembre 1985	109
1986	Classement de la « Serra do Mar »	Procès n°001/86, inscription classement 17-I, du 13 août 1986	386.000
1989	PARNA Superagui	Décret n° 97.688 du 25 avril 1989	34.114
1991	Réserve de la Biosphère UNESCO : Vale do Ribeira – Serra da Graciosa	-	
1994	RPPN Salto Morato	Arrêté IBAMA n° 132, du 07 décembre 1994	2.253
1999	Patrimoine naturel UNESCO : Superagui	-	
1999	Patrimoine naturel UNESCO : RPPN Salto Morato	-	
1999	RPPN Reserva Ecológica Sebuí	Arrêté IBAMA n° 297, du 24 novembre 1999	426
2003	RPPN Morro da Mina	Arrêté IAP n° 046, du 07 avril 2003	1.336
2004	RPPN Águas Belas	Arrêté IAP n° 184, du 02 septembre 2004	508
2007	RPPN Rio Cachoeira	Arrêté IAP n° 159, du 30 août 2007	4.293
2007	RPPN Serra do Itaqui	Arrêté IAP n° 157, du 30 août 2007	3.526
2007	RPPN Serra do Itaqui I	Arrêté IAP n° 160, du 30 août 2007	392
2011	RPPN Serra do Itaqui II	Arrêté IAP n° 59, du 30 mars 2011	985
2011	RPPN Santa Maria	Arrêté IAP n° 058, du 30 mars 2011	400
2012	REBIO Bom Jesus	Decret s/n., du 05 juin 2012	34.202

Note : Il est important de remarquer que le début de l'achat de terres des RPPN gérées par la SPVS date de 1995. Les RPPN citées sont actuellement regroupées comme suit : Reserve Naturelle des « Águas », constituée actuellement par la RPPN Morro da Mina et RPPN Santa Maria ; Réserve Naturelle du « Papagaio-de-cara-roxa », regroupant actuellement les trois RPPN nommées Serra do Itaqui ; et la Réserve Naturelle du « Guaricica », constituées actuellement par la RPPN Águas Belas et la RPPN Rio Cachoeira.

L'État fédéral est l'acteur majeur lors de cette période par son intention de faire respecter la loi sur la conservation de la nature, même si les moyens alloués restent modestes. Comme l'indique L. Miguel (1997, p.127) : « en 1989, les différents organismes chargés de l'environnement disposaient de 6 agents, d'une vingtaine de policiers forestiers, de 2 véhicules, de 4 bateaux à moteur et de 6 postes de contrôle fixes dans la région », agissant selon des pratiques coercitives de faire valoir la loi.

Le contrôle des activités des latifundiaires et des « *grileiros* » est cependant loin d'endiguer l'insécurité foncière, d'autant plus que, dans le même temps, l'interdiction faite

aux paysans de l'exploitation de certaines ressources naturelles affaiblit leur capacité de résistance. Car les rapports de forces se durcissent nettement avec l'arrivée des fonctionnaires des instituts environnementaux à Guaraqueçaba qui, en s'opposant à la construction de la BR-101, entrent en conflit avec les grands propriétaires terriens :

> « On y a empêché beaucoup de choses… les grands lotissements, par exemple, on les a barrés ! La route BR-101, qui relierait Guaraqueçaba à Cananéia, on s'est aussi bagarré pour ne pas la laisser passer, n'est-ce pas ? […] parce que l'intérêt d'ouvrir la 101 était des propriétaires de terre de la région ! […] En ce sens, on y a fait arrêter beaucoup de gens, eh ? Avec l'équipe de fiscalisation de l'ITCF […], on y a travaillé beaucoup ensemble, un jour on a fait arrêter, avec la police militaire… on est descendu avec un hélicoptère, avec des mitrailleuses, pour faire arrêter les gars, parce qu'ils utilisaient des buffles pour faire de la '*grilagem*' des terres, et utilisaient les personnes pratiquement par du travail esclave ! […] il y avait une entreprise qui se disait la propriétaire des terrains, mais la question foncière y a été toujours très compliquée, n'est-ce pas ? […] On y voyait tout être détruit par des buffles, même des cimetières… […] mais bon, c'est tout '*grilado*' ; avec le temps l'ITCF et le SEMA ont mis des plus en plus ces terres sous embargo… jusqu'à ce qu'une partie [des propriétaires] désiste […] mais c'est tout '*grilado*' ! L'ex-maire d'Antonina, par exemple, il était le plus grand responsable de la '*grilagem*' des terres à Superagui ! » (Premier fonctionnaire-chef de l'APA de Guaraqueçaba, entretien en mai 2016)[134].

La collusion entre grands propriétaires et certains élus locaux est en effet l'un des obstacles majeurs à une régulation foncière. Souvent mêlés aux affaires de « *grilagem* » (enquête de terrain, 2015), ces élus qui occupent une position de « *coronéis* »[135] ont su, depuis le XIXe siècle, partager leurs informations privilégiées avec les grands exploitants esclavagistes du passé et les latifundiaires d'aujourd'hui, ainsi qu'avec les marchands de la ville. De surcroît, la perspective de plus-value qu'offrait le futur axe de la BR-101 a attiré également des entreprises d'exploitation forestière, venues d'autres États, qui n'ont pas lésiné sur les moyens, de l'intimidation jusqu'au crime[136] (Dumora, 2006).

---

[134] Traduction libre de l'extrait : "Nós barramos muita coisa... por exemplo, grandes loteamentos que seriam implantados na região, a gente barrou! Aquela estrada da BR-101 para ligar Guaraqueçaba com Cananéia também a gente lutou e não deixou passar aquela estrada ali, né? [...] porque ali era o seguinte, o interesse de abrir a BR-101, era dos proprietários ali da região [...] e olha aqui, a gente até prendeu lá oh! Com a equipe de fiscalização do ITCF [...] a gente trabalhava muito junto, foi o dia que agente prendeu com a polícia militar desceu com helicóptero, desceu com metralhadora, pra prender o pessoal, porque estava usando búfalo e usando o pessoal praticamente como trabalho escravo! [...] tinha uma empresa que se dizia dona da terra, mas ali a questão fundiária sempre era complicada, né? Ali sempre foi complicada. [...] começaram usar lá... a grilar lá com búfalos, eu vi lá cemitério lá destruído por búfalo! [...] essa empresa o ITCF e na época a SEMA conseguiram... foi embargando, embargando... e tal... e eles foram desistindo [...] mas é tudo grilado! O ex-prefeito de Antonina que era o responsável lá, por essa grilagem lá, das terras em Superagui..."

[135] À savoir : des figures politiques dont le pouvoir local repose à la fois sur un capital foncier et des postes dans la direction publique. Générant des relations ambiguës de contrainte, de paternalisme et de clientélisme avec la population et avec d'autres élus, elles se maintiennent officiellement au pouvoir par le biais des élections. À ce sujet, voir Leal (2012 [1948]) pour le contexte brésilien, et Duarte (2012) pour les alentours de Guaraqueçaba. Nous y reviendrons ultérieurement.

[136] De l'escroquerie (duperie lors de la signature de contrats de travail ou de transfert de terres) jusqu'aux actes criminels (meurtres, incendies de maisons et de plantations, persécutions) (Dumora, 2006).

C'est donc dans ce contexte que des groupes écologistes non gouvernementaux (ONG, fondations et OSCIP[137]), représentés respectivement par la SOS Mata Atlântica, la Fondation Grupo Boticário de Protection de la Nature (FGBPN) et la Société de Recherche en Vie Silvestre et Éducation environnementale (SPVS), arrivent dans le littoral nord du Paraná. Si l'ONG SOS Mata Atlântica y était présente à travers des actions militantes depuis les années 1980[138], la SPVS est chargée, par le tout récent IBAMA, d'élaborer un plan de gestion pour Guaraqueçaba (SPVS, 1992).

5.1.6. Le cycle de la pluralisation de l'action environnementale à Guaraqueçaba

En effet, les années 1990 ouvrent une période d'institutionnalisation de la question environnementale. Dans un premier temps, le gouvernement fédéral, par le biais de l'IBAMA, tente de consolider les espaces naturels protégés déjà créés et, pour cela, fait appel à des partenariats en lançant l'appel à une première vague d'études[139] ; puis, à partir de 1992, le gouvernement de l'État du Paraná s'implique à son tour, en créant, entre autres, une APA de Guaraqueçaba au niveau de l'État fédératif, ce qui se traduit par de nouveaux plans et programmes de gestion faisant appel à des financements multi-institutionnels (Tableau 13).

Ces premiers documents mettent surtout l'accent sur les conditions foncières illégales, l'état de pauvreté de la population, l'importante richesse écologique de la région que les activités économiques dégradent. Il en résulte des programmes et des projets basés sur la conservation de la nature.

Ainsi, le plan de 1995, considéré jusqu'à aujourd'hui comme le plan de gestion de l'APA, prévoyait, d'un côté, une série d'actions concernant les producteurs ruraux et le développement durable, comme par exemple : « stimuler des accords […] afin de promouvoir la régularisation foncière ; proposer/viabiliser des lignes de crédit spécifiques pour les producteurs ruraux ; diffuser et stimuler l'utilisation de techniques adaptées de gestion forestière et agroforestière »[140] (IAP, 1995, p.70). A ces actions promouvant le

[137] OSCIP : Organisation de la Société Civile d'Intérêt Public.
[138] L'action de la SOS Mata Atlântica mène, entre autres, à la création de la Réserve de la Biosphère de la Mata Atlântica, par l'UNESCO, au sein de son programme sur l'Homme et la Biosphère (MAB).
[139] Cf. le Ch. 3, une deuxième réglementation du Plan National de l'Environnement (PNMA) est élaborée en 1990 (Décret nº 99.274/1990), où l'accent est mis, entre autres, sur le suivi, le contrôle et la création d'espaces naturels protégés.
[140] Traduction libre de : "estimular convênios […] para promover a regularização fundiária; propor/viabilizar linhas de crédito específicas para pequenos produtores; difundir e estimular o uso de técnicas adaptadas de manejo florestal e agroflorestal [...]".

développement rural, s'ajoutait un volet répressif et éducatif basé sur le contrôle, l'apprentissage et une signalétique des règles environnementales[141].

Tableau 13. Diagnostics, plans et programmes de développement et de gestion environnementale de Guaraqueçaba (années 1990)

Année	Document	Institutions réalisatrices
1989	"APA de Guaraqueçaba: caracterização socioeconômica dos pescadores artesanais e pequenos produtores rurais"	IPARDES, SEMA, MDUMA* ; réalisé envisageant le zonage de 2001
1990	"Macrozoneamento da APA de Guaraqueçaba"	IPARDES
1992	"Diagnóstico da situação físico-biológica et socioeconômica da região de Guaraqueçaba"	SPVS, avec le financement de la TNC et soutien/réquisition de l'IBAMA
1992	"Plano integrado de conservação para a região de Guaraqueçaba"	SPVS, avec le financement de la TNC et soutien/réquisition de l'IBAMA
1995	"Diagnóstico ambiental da APA de Guaraqueçaba"	IPARDES ; édition de révision du plan de macro-zonage de l'APA de Guaraqueçaba, de 1990
1995	"Plano de gestão ambiental – Área de Proteção ambiental de Guaraqueçaba"	IBAMA, IAP en partenariat avec la SPVS. Sa réalisation étant définie par projets, compte avec des financements nationaux et internationaux selon le domaine d'action
1999	"Programa de desenvolvimento sustentável da Área de Proteção ambiental de Guaraqueçaba"; connu comme le programme "Guaraqueçaba pra frente"[142]	IAP, SPVS, en partenariat avec l'UNILIVRE
2001	"Zoneamento da Área de Proteção ambiental de Guaraqueçaba"	IPARDES

Sources : IPARDES, 1989, 1990, 1995, 2001 ; SPVS, 1992 ; IAP, 1995, 1999 ; SEMA, 1995; Teixeira, 2005.
*MDUMA : Ministère du développement urbain et de l'environnement

Le partenariat entre SPVS, IAP et IBAMA s'est centré sur l'usage des ressources et l'accès à la terre, l'éducation environnementale et la réorientation productive. Véritable défi car, au début des années 1990, les règles d'usage de la forêt atlantique étaient très restrictives, l'extraction de bois – même pour usage non-commercial – étant interdite (Décret n° 99.547/1990). La présence des institutions environnementales, conjuguée à un raffermissement de la loi, n'avait que démultiplier l'inquiétude chez tous ceux qui vivaient de l'usage des ressources naturelles.

Malgré un nouveau décret paru en 1993 (Décret n° 750/1993) autorisant a minima l'usage de la forêt dans ses états initiaux et secondaires de régénération, la crainte des habitants par rapport aux instituts « environnementalistes » s'est installée. D'autant que, pendant cette période, plusieurs paysans ont vendu leurs terres et sont partis du littoral nord.

[141] Une étude de 1989 indiquait déjà qu'il fallait, dans les actions gouvernementales et non-gouvernementales, ne pas se limiter au contrôle et à l'expertise, mais proposer des alternatives de développement pour les petits producteurs et les pêcheurs artisanaux (IPARDES, 1989).
[142] « Guaraqueçaba vers l'avant ! »

En effet, les rumeurs d'une expropriation de la population avaient pris de l'ampleur avec l'achat de terres par les organisations non gouvernementales. D'abord, la Fondation Boticário acquiert en 1994, avec l'aide financière de The Nature Conservancy, le secteur du Salto Morato. Puis, à la fin des années 1990, des spéculations sur un grand projet de compensation industriel-écologique vont bon train, à la faveur d'une émission de télévision nationale[143]. De fait, la mise en place d'un projet international visant la compensation de l'émission de carbone affecte rapidement la région. Entre 2000 et 2002, trois grandes compagnies des États-Unis – General Motors, Chevron Texaco et American Electric Power – investissent, via The Nature Conservancy et SPVS, dans l'achat de terres à Antonina et à Guaraqueçaba pour l'établissement de réserves privées de régénération forestière et de reboisement (Man Yu, 2004 ; MMFT, 2014 ; SPVS, 2012).

Du point de vue de l'impact foncier, les registres de la SPVS insistent sur le fait que ces projets concernaient surtout des terres occupées jusqu'alors par l'élevage de buffles[144]. Cependant, étant donné l'histoire de la propriété foncière dans la région, des paysans ont revendiqué le domaine de certaines des terres, réservées au stockage de carbone[145]. Les litiges concernant l'achat et la vente de terres se doublent de la question des droits d'accès et de passage sur les domaines[146], inhérente à l'activité d'extraction. Les « encerclements environnementaux » sont devenus ainsi une importante raison de conflits à Guaraqueçaba (Rocha, 2015)[147], la population locale y désignant la principale cause de l'exode rural à partir des années 1970.

---

[143] Des émissions télévisées, dont celle diffusée dans le programme dominical « Fantástico » font connaître largement le projet d'achat de terres financé par des entreprises américaines, mettant la population du littoral nord en alerte, comme le rapporte un des chargés de mission de la SPVS : « Quand le 'Fantástico' a donné la nouvelle de l'acquisition du Salto do Morato, la maison où j'habitais a été lapidée, les gens m'accusaient d'être une sorte d'espion du gouvernement américain dans la ville et, depuis ce moment, on a eu une perte de confiance vis-à-vis de la population. L'annonce a eu lieu à 9 heures du soir. À 9:02 il y a eu l'intervalle de la pub. Pendant cette pub, je les ai entendus crier depuis là-haut : 'américain, américain !'. Et on entendait les pierres qui tombaient sur le toit. Ils disaient : 'on a acheté le Salto, le prochain pas sera d'acheter Guaraqueçaba. On va devoir échanger toutes nos pièces d'identité, parce que nous allons devenir des américains' ». Traduction libre de l'extrait : "Quando o "Fantástico" veiculou a notícia da compra do Salto do Morato, a casa onde eu morava foi apedrejada, as pessoas me acusaram de ser uma espécie de espião do governo americano dentro da cidade e, a partir dali, tivemos uma quebra bastante grande de confiança com a população. O anuncio aconteceu as 9 horas da noite. As 9:02 veio o primeiro comercial. Durante esse comercial, eu os ouvi gritando de lá cima: 'Americano! Americano!'. E a gente ouvia as pedras caindo em cima do telhado. Eles diziam: 'Compraram a Salto, o próximo passo é comprar Guaraqueçaba. Vamos ter de trocar todas as carteiras de identidade, porque agora vamos ser americanos'" (Nasser, 2000, p.7).

[144] Et donc jusqu'alors associés aux procédures de « *grilagem* » de terres.

[145] Comme décrit précédemment, une bonne partie de la population n'avait pas des titres de propriété, car l'occupation des terres s'est faite de manière plutôt informelle par le biais des « *posses* ».

[146] La chasse et/ou le prélèvement d'espèces forestières supposent de pouvoir traverser des propriétés privées et de cheminer à sa guise dans la forêt.

[147] Il faut remarquer ici, cependant, que les « encerclements » sont arrivés, tout d'abord, avec les procédures de « *grilagem* » et d'achat de terres depuis les années 1960. Rocha (2015) explicite les mécanismes des

À partir des années 2000, la situation se stabilise : le marché foncier est moins tendu et la réglementation des activités productives est consolidée. L'incorporation des notions de développement durable, de gestion communautaire des ressources naturelles et de participation populaire ont réorienté, dans une certaine mesure, l'accès à la terre et son usage, en évitant la simple prohibition d'activités productives dites « traditionnelles ». La création du Système National d'Espaces Naturels Protégés (SNUC) en 2000 et sa réglementation en 2002 invite à la consultation et la participation publique et les rend obligatoires dans la gestion des espaces naturels protégés. Ces procédures n'annulent pas cependant les conflits locaux et la résistance de la population par rapport aux aires protégées.

Dans la section suivante, nous évoquons brièvement les principaux projets développés au sein du territoire de l'APA, afin de permettre, dans un troisième moment, une meilleure compréhension de la relation de l'affaire routière avec celles posées par la présence de l'APA et de l'ICMBio dans la région.

5.2 Les projets environnementaux à Guaraqueçaba depuis les années 1970

Comme nous l'avons vu, les activités économiques à Guaraqueçaba ont été organisées, depuis le début de l'occupation du littoral nord par les colonisateurs européens, à partir de l'exploitation des ressources naturelles. Les cycles économiques sont constitués d'activités d'extraction de certaines ressources – bois, or, chasse, pêche, cœur de palmier – et d'activités agricoles. Ces dernières, très souvent pratiquées en association avec les activités extractives, varièrent selon les formes de production, l'origine des exploitants et leur accès à la terre.

5.2.1. Le basculement d'une trajectoire socio-économique ancienne

On peut identifier, pour le littoral nord paranéen, 4 caractéristiques dans la trajectoire socio-économique au cours des trois siècles : (i) un marché foncier non régulé surtout jusqu'aux années 1970. D'une part, les « *grileiros* », qui tentent de s'emparer des terres de manière illégale, sont « hors la loi » ; d'autre part, les petits paysans occupent un domaine par la « *posse* », c'est-à-dire sans titre légal. Spéculation foncière et conflits sociaux se nourrissent mutuellement. (ii) une instabilité démographique due à de forts mouvements de population, exploitants ou non, au gré des opportunités ou des crises économiques. (iii) des

« *jagunços* » et des « *firmas* » qui ont causé une première session de « *fechamento do mato* » (fermeture de la brousse), en interdisant le domaine et l'accès à certaines parcelles de terre.

politiques publiques aléatoires et souvent vouées à l'échec, que ce soit sur le plan fiscal ou de la colonisation, fragilisant les modes de production « respectueux » basés sur l'usage des ressources naturelles et potentialisant les plus « agressifs », comme celui de la déforestation accompagnée de l'élevage de buffles. (iv) la permanence d'une paysannerie associant l'autoconsommation, les activités de chasse et de pêche et la vente à petite échelle de produits agricoles bruts ou transformés – comme la banane et la farine de manioc.

L'arrivée, donc, des organismes gouvernementaux dans les années 1970 a pour principaux objectifs de mettre de l'ordre dans la question foncière, de réduire les conflits sociaux et d'organiser la structure productive du secteur. Comme indiqué dans la section 5.1, la construction de la route PR-405 entre Cacatu et Guaraqueçaba a profondément influencé la prise en main du littoral nord par l'administration fédérale et par le gouvernement de l'État du Paraná – dans la mesure où cette construction aggrave les conflits fonciers qui ont attiré l'attention des mouvements sociaux et écologistes.

De façon presque simultanée, l'Institut de Terres et Cartographie (ITC) et l'Institut Brésilien de Développement Forestier (IBDF) mettent en place à partir des années 1980 un rigoureux contrôle des terres et de l'exploitation des ressources forestières. Un premier choc, ambigu, s'est ainsi fait sentir dans la population locale : les bienfaits de retrouver une plus grande stabilité foncière, avec la répression par le pouvoir public des activités illégales de « *grilo* », mais aussi les contraintes et les règlementations des activités de cueillette et chasse dans les forêts de la « Serra » et dans les fleuves et les baies.

Effectivement, le cadre de l'expérience de la société locale s'étant formé pendant plus d'un siècle avec une quasi absence de contrôle public et des activités économiques en limite de légalité, l'arrivée de la route, de l'ITC et de l'IBDF met Guaraqueçaba « dans la carte ». Cette mise en visibilité profite peu aux activités paysannes[148]. Le contrôle et la réglementation des terres et des activités productives lors de la décade de 1970, la création d'espaces naturels protégés dans le littoral nord à partir des années 1980, l'arrivée plus marquée de mouvements écologistes dans les années 1990 et la mise en place de procédures participatives dans les années 2000, sont autant de moments visant, même qui partiellement, l'intégration de la population locale dans un dispositif de gestion des conflits locaux et de protection de la nature.

[148] Comme le notent L. Miguel (1997) et C. Dumora (2006), le contrôle et la réglementation proposés par l'IBDF exigeaient de la population locale de se soumettre à des processus bureaucratiques très complexes. Peu ou pas scolarisés, sans accès à l'information, les petits paysans avaient beaucoup de difficultés à se saisir des offres qui leur étaient faites par les politiques publiques.

Plusieurs études[149] voient dans l'application d'un agenda environnemental un processus générateur d'exclusions sociale, productive, culturelle et politique. Cette exclusion a, sans doute, été un fait dans un grand nombre d'espaces naturels protégés brésiliens jusqu'aux années 1980-1990. La dictature militaire, la perspective de croissance économique à tout prix et l'approche préservationniste des écologistes ne laissaient pas de place à des procédures de débat et d'inclusion sociale des petits paysans – considérés comme économiquement peu attractifs et légalement inexistants, car habitant et produisant le plus souvent en régime de « *posse* ».

À Guaraqueçaba, la création des ENP ne fut pas différente : les cinq aires protégées créées par le pouvoir public dans les années 1980 – l'ESEC et l'APA de Guaraqueçaba, l'ARIE des Iles de Pinheiro et Pinheirinho, le PARNA de Superagui et le Réserve de la Biosphère de la « Mata Atlântica » (en plus du classement de la « Serra do Mar ») – ont été établies sans consultation publique et ont prévu, dans certains cas, l'expropriation des terres et leur rattachement au domaine public. D'importants conflits et malentendus marquent cette période, à partir du moment où la plupart des petits paysans ne possédaient pas le titre de leurs terres et/ou étaient sur des terres appartenant à l'État. En outre, la réglementation et l'interdiction de certains usages des ressources naturelles – prévues, en grande partie, par les lois nationales et par le classement de la « Serra do Mar » et de la « Mata Atlântica » – étaient appliquées par les agents de l'IBDF et de l'IBAMA – directement responsables des aires protégées et présents sur le terrain, et indirectement chargés du respect du régime de « classements ».

5.2.2. Au niveau de la perception : loi, contrainte et environnement

On pourrait donc proposer que, pour les habitants de Guaraqueçaba, « l'arrivée de la loi » a correspondu à « l'arrivée de la question environnementale ». Si le contrôle du cadre foncier se met en place, en pratique, un peu avant la question environnementale, ce contrôle ne toucha pas effectivement les petits producteurs. Même si certains paysans étaient également des employés des latifundiaires et que le départ de ces deniers leur causa perte d'emploi et diminution des revenus, le plus grand refus des paysans à la loi qui « débarquait » cibla les contraintes liées à la nouvelle protection environnementale : la plus grande

[149] Voir, entre autres : Drehmer et Cavalli, 2013 ; Kassebohemer, 2007 ; Schwartzman et Sibuya, 2013 ; Silva, 2012.

réglementation de l'usage des ressources naturelles et l'interdiction d'accès à certains secteurs (Dumora, 2000 ; Rocha, 2015).

Traditionnellement, la circulation des individus, surtout dans les zones de montagne, était toujours libre, donnant accès aux ressources, que ce soit pour soi ou pour la vente. Les limites imposées par les « nouveaux arrivés » étaient une contrainte pour les activités, mais aussi imposaient une autre façon de penser l'accès aux ressources naturelles.

Les actions des instituts gouvernementaux, faites de contrôle et de fiscalisation et appuyées par des opérations de police, ont occasionné une criminalisation des activités paysannes (Dumora, 2006 ; Teixeira, 2003). Aux yeux des paysans, cependant, les termes de cette criminalisation n'étaient pas clairs, les interdictions relevant soit de lois générales – des lois « passe-partout », vis-à-vis desquelles ils n'avaient pas fait historiquement l'objet de contrôle –, soit de nouvelles interdictions dues à la problématique environnementale. Le niveau de restriction variait cependant selon l'aire protégée. Les secteurs de l'ESEC et du PARNA[150] interdisaient la présence d'habitants et l'usage des ressources, tandis que l'APA ne prévoyait, grosso modo, ni l'expropriation de terres ni l'interdiction des pratiques d'utilisation des ressources.

Au contraire, un ENP du type APA prévoit, dans la plupart des cas, le maintien de terres privées, même si des degrés variables de contraintes d'usage des ressources s'établissent selon la procédure de zonage. Cependant, les limites de l'APA concernaient pratiquement toute la municipalité de Guaraqueçaba et une partie importante des municipalités d'Antonina et de Paranaguá, donnant consistance à la perception selon laquelle « À l'époque, tout est devenu APA, une réserve environnementale ! »[151] (enquête de terrain, septembre 2016).

Comment comprendre, dans ce cas, que sa propriété était incluse dans une Aire de protection, mais qu'on pourrait demeurer dans ses terres, parce que l'APA n'exclut pas les habitants ? Comment admettre que sa propriété était incluse dans une aire de protection, et que vous seriez limité dans l'usage de « vos » terres ? Comment les personnes pourraient-elles distinguer les contraintes liées à l'APA des contraintes sans aucune relation avec l'Aire

[150] Dans ces deux cas, des secteurs habités par des populations « *caiçaras* », dépendant des ressources naturelles et les utilisant de manière « traditionnelle » ont été épargnés, dans une certaine mesure, des limites de l'ESEC et du PARNA. Cependant, leurs activités d'extraction (pêche, cueillette de crabes, chasse, etc.) dépassaient les limites définies comme zone d'habitation, ce qui donna origine, par la suite, à une série de conflits avec les instituts environnementaux. Même si une grande partie de la population ne connaît pas les restrictions des aires protégées dont il est question, l'organisation sociale des groupes sociaux et leur participation dans des conseils consultatifs jouent actuellement, en partie, un rôle d'intermédiation dans ces conflits (à ce titre, voir Faraco, 2015 ; Paula, 2015 ; Vivekananda, 2013 ; Pérez, 2012).

[151] Traduction libre de : "Na época, tudo virou APA, uma reserva ambiental!".

de protection, si tout était lié à la « protection de l'environnement » ? Comment les fonctionnaires de l'IBDF/SEMA et de l'IBAMA pourraient agir pour plus d'éclaircissement et qualité d'action ? Les paroles d'un paysan local expriment bien le sentiment de négation et de malentendus par rapport aux nouvelles exigences environnementales à la fin des années 1980 :

> « Intervieweur – Mais… et ce n'est pas interdit de couper les arbres ici ?
> Habitant – Non, pas pour l'instant ici… Parce que c'est une propriété privée… personne n'a été indemnisé par l'État, personne ne sait d'écologie… et tant qu'on n'est pas indemnisé de notre terre, on n'accepte l'embargo de personne ! » (Jeep Clube, 1988, 11') [152]

Le fait est que, en 1988, la coupe de certains arbres n'était pas autorisée par la loi sans émission d'une autorisation. Le paysan, en associant le droit à la coupe au droit de propriété, ignorait que la législation nationale prévoyait déjà quelques restrictions, et que les « embargos » ne dépendaient pas forcément du mouvement écologiste ou de la création d'ENP, via une expropriation et indemnisation des terres (même si, entre 1990 et 1993, la loi de la « Mata Atlântica » en interdit totalement la pratique). En effet, le modèle d'APA, un espace naturel protégé permettant l'usage direct des ressources, était difficilement compris par la population, quand bien même cette dernière avait des activités économiques compatibles, dans la plupart des cas, aux présupposés de l'ENP.

5.2.3. Au niveau des « plans » : attribuer et renforcer la vocation environnementale

À partir de 1989, les études citées dans la section 5.1 cherchaient à reconnaître les dynamiques sociales et économiques du secteur, afin d'élaborer, au-delà d'un zonage de l'APA, des projets qui pourraient rendre effectif le développement « durable » des activités des paysans et des pêcheurs artisanaux. En ce sens, l'action des organisations non gouvernementales et de certaines institutions de l'état du Paraná était prépondérante. La figure institutionnelle de l'APA fédérale et ses actions se limitaient, vers 1993, à l'analyse et l'émission d'autorisations – surtout celles concernant l'extraction des arbres à cœur de palmier et l'installation de poteaux d'énergie électrique (analyste environnemental ICMBio, mai 2016)[153].

[152] "I – Mas... aqui não é proibido cortar árvores? ; H – Não, aqui por enquanto não... Porque é uma terra particular... ninguém foi indenizado do estado, ninguém sabe de ecologia... e enquanto nós não 'for' indenizado da nossa área não 'aceitamo' embargo de ninguém!".

[153] Il convient de remarquer que la procédure d'autorisation de coupe de palmier et d'installation du réseau d'énergie, citées par le gestionnaire du début des années 1990, ont été identifiées également par les gestionnaires de l'APA des années 2000 et 2015 comme la principale activité occupant leur agenda de travail. Nous y reviendrons ultérieurement.

Le « Plan intégré de conservation pour la région de Guaraqueçaba », issu du partenariat entre la SPVS et les instituts environnementaux et paru en 1992, prévoyait de

> « […] **attribuer à la région un rôle très spécifique**, en considérant que les bénéfices et les réflexes positifs de **sa condition de vaste espace naturel protégé** contribuera beaucoup plus à l'équilibre environnemental de l'État que son utilisation intensive, dictée par les standards communs de développement » (SPVS, 1992, p.12, nous soulignons)[154].

Dans l'objectif de transformer effectivement tout le secteur en aire protégée, en lui attribuant une vocation essentiellement environnementale, le plan investit l'aire de l'APA d'une condition *sine qua non* selon laquelle le paradigme de conservation occupe la place première. À cette fin, deux grands présupposés ont orienté le plan : considérer les « locaux » comme le seul groupe social et économique pouvant garantir l'usage durable du patrimoine naturel – étant ainsi partie intrinsèque de la procédure de conservation –, et le refus total du déboisement et de l'intensification de l'utilisation des sols.

Dans l'objectif, donc, de promouvoir la conservation de la nature et d'améliorer la qualité de vie de la population locale (à l'époque clairsemée dans 57 hameaux), ce Plan suggère des recommandations, des mesures d'évaluation, de ré-adéquation, et des stratégies d'implantation. Le Plan énonçait également les responsables des actions et la temporalité de la mise en œuvre, selon cinq axes : la structure opérationnelle, la recherche scientifique, la récupération des aires dégradées, la protection, législation et réglementation des ENP et, enfin, l'éducation environnementale et la communication sociale.

À ce plan de long terme, considéré comme un « plan de développement régional intégré pour la région de Guaraqueçaba », s'ajoute, en 1995, le « Plan de gestion environnementale de l'APA de Guaraqueçaba », concernant plus précisément l'activité de l'APA et prévu pour une durée de deux ans. Ce dernier est issu, au-delà des études réalisées par l'équipe technique, d'un workshop de débat sur la gestion de l'APA, réalisé avec des parties prenantes institutionnelles en 1994[155]. Même si le workshop ne comptait pas avec la participation de la population pour l'élaboration du Plan, ce dernier était proposé en tant que :

> « […] un instrument de planification qui oriente **la gestion intégrée, décentralisée et participative**, de façon à assurer la conservation du patrimoine naturel et l'amélioration de la qualité de vie, en consonance avec les intérêts des générations présentes et futures. Il cherche à établir les directives et à guider des programmes, projets et actions qui pourront être mis en place dans la région, dans les deux

[154] Traduction libre de l'extrait : « […] atribuir um papel muito específico à região, considerando-se que os benefícios e reflexos positivos de sua condição de Unidade de Conservação ampla contribuirá muito mais para o equilíbrio ambiental do Estado do que seu uso intensivo, ditado pelos padrões comuns de desenvolvimento."

[155] Les institutions présentes au workshop étaient : DER-PR (voierie) ; IBAMA, IAP, SEMA-PR, SEMA-SP (environnement) ; EMATER, EMBRAPA (agriculture) ; IPARDES (développement économique et social) ; mairies, instituts et secrétariats de santé, culture et éducation. Du troisième secteur, figuraient : SPVS et Fondation Boticário.

> prochaines années, par différents secteurs, gouvernementaux ou pas, qui agissent de manière directe et/ou indirecte dans l'Aire de Protection environnementale de Guaraqueçaba. » (SEMA, 1995, nous soulignons)[156]

Ces plans n'ont pourtant pas défini exactement les actions à mettre en place, mais plutôt les directions et le cadre de référence des demandes de gestion de l'APA. Comme souligné dans l'extrait ci-dessus, l'objectif du plan stratégique proposé dans le document de 1995 était de prévoir que les actions découlent d'une « gestion intégrée, décentralisée et participative », sans prévoir exactement si, et comment, la population locale serait incluse dans le débat.

En effet, des projets d'amélioration de la qualité de vie de la population, associés à des projets d'éducation environnementale, ont pris le devant dans les premières années, bien que n'étant pas liés forcément aux « Plans » cités auparavant. Cherchant toujours à mettre en avant la « vocation environnementale » du littoral nord du Paraná, les projets des années 1990 ont été mis en place avec le protagonisme de la SPVS, selon un double fonctionnement : d'une part, en partenariat avec l'IBAMA pour concrétiser l'APA ; d'autre part, en agissant selon ses deux volets principaux, la conservation et recherche sur la vie sauvage et l'éducation environnementale (Tableau 14).

Tableau 14. Principaux programmes et projets d'intervention basés sur les présupposés environnementaux et mis en place dans le secteur concerné par l'APA de Guaraqueçaba

Année	Programme/Projet	Principales institutions porteuses et activités développées
1991-1995 1996-2000	À l'intérieur du Programme Forêt Atlantique-Guaraqueçaba : - Projet gestion environnementale et développement culturel dans l'APA de Guaraqueçaba - Projet de viabilité de l'agriculture et de l'élevage - Projet d'évaluation du potentiel d'écotourisme de Guaraqueçaba - Projet Aquyra – centre éducatif Ile Rasa - Centre de réunion/vivre ensemble pour la conservation participative	IBAMA, SPVS (implantation du centre de visiteurs/centre culturel dans la ville de Guaraqueçaba – « Casarão IBAMA », élaboration du plan de gestion environnementale de Guaraqueçaba, projets d'éducation environnementale et d'éducation non formelle)
1993-1996	Programme de conservation et développement intégré	SPVS
1996-1997	Système de fourniture d'eau potable à l'Ile Rasa	SPVS

[156] Traduction libre de l'extrait : "[…] um instrumento de planejamento que oriente a gestão integrada, descentralizada e participativa, de modo assegurar a conservação do patrimônio natural e a melhoria da qualidade de vida, em consonância com os interesses das gerações presentes e futuras. Busca estabelecer as diretrizes e orientar programas, projetos e ações que venham a ser executadas na região, nos próximos dois anos, pelos diferentes setores, governamentais ou não, que atuem de forma direta e/ou indireta na Área de Proteção Ambiental de Guaraqueçaba."

1996-2002	Santé communautaire, éducation et conservation pour la région de Guaraqueçaba	SPVS
1996-	Ouverture de la Réserve du Salto Morato pour la visite publique	FGBPN
1996-	Conservation du « papagaio-de-cara-roxa »	SPVS (recherche, formation de professeurs, éducation environnementale des élèves visant la protection du « papagaio-de-cara-roxa »)
1997	Projet bambou	FGBPN, UFPR (développement des capacités des artisans à travailler avec le bambou pour vente postérieure à la Réserve du Salto Morato et ailleurs)
1998	Participation communautaire dans la récupération de secteurs altérés de la forêt atlantique du Paraná	SPVS, MMA
1999-	Programme d'éducation environnementale des fonctionnaires des réserves SPVS et des communautés des alentours sur l' « Action contre le réchauffement climatique global – séquestration du carbone »	SPVS (développement des capacités des employés des réserves naturelles autour de la question environnementale et du crédit de carbone – objectifs, techniques, normes, mode d'emploi…)
2002	Création du Conseil délibératif de l'APA de Guaraqueçaba	IBAMA, SPVS, FGBPN, secrétariats de l'état du Paraná, habitants (réunions de divulgation, mobilisation, capacitation, planification et mise en place du CONAPA)
2000-2003	Programme parcs en danger	SPVS et réseau municipal d'éducation de Guaraqueçaba (développement des capacités des professeurs)
2003	Projet Gestion participative de l'APA de Guaraqueçaba	IBAMA et CONAPA (gymkhanas d'identification et de promotion des leaderships, des réseaux locaux et des stratégies pour le développement de la gestion participative de l'APA)
2005	Plan d'action du CONAPA	CONAPA (multi-acteurs) (action partagée entre comités techniques et groupes de travail selon quatre thématiques principales, constamment débattues à l'intérieur du Conseil)
2006-	Projet d'éco-tourisme de base communautaire	SPVS et COOPERGUARA (workshops, débats, construction d'un plan de tourisme, amélioration des services pour le tourisme et formation d'une Coopérative)
2006-2007	Projet gestion de la pêche et de la mariculture ; gestion participative de l'APA de Guaraqueçaba	IPÊ et PARNA Superagui (développement participatif des activités de pêche et de mariculture aux alentours du PARNA Superagui ; élaboration d'un livret sur la gestion participative de l'APA de Guaraqueçaba)
2007-	Projet de production de miel	SPVS et ACRIAPA (formation, viabilisation et

		formalisation de la production de miel ; constitution d'une association)
2007-	InBioVeritas, Centre intégré pour la conservation de la biodiversité de la forêt atlantique	SPVS, FGBPN, UFPR, SMNK (Allemagne) et ECT (Allemagne) Réalisation de recherches, création d'une base de données, définition d'une procédure de suivi de la biodiversité, procédures de développement de capacités
2008-2015	Programme « Farinheiras » du littoral du Paraná	UFPR et associations locales (identification des producteurs de farine de manioc, réorganisation et valorisation productive)
2011-2013	Projet « Natural Ostra »	Cultimar (UFPR), EMATER, Fondation Mokiti Okada, Communauté de Poruquara

Sources : Acriapa, 2017 ; FGBPN, 2017 ; Folha de Londrina, 06/08/1997 ; InBioVeritas, 2017 ; IPÊ, 2008; Limont, 2006 ; Madureira et Tagliani, 1997; Maya *et al*, 2014 ; Nasser, 2000 ; Périco et Alves, 2016 ; SPVS, 2012, 2017 ; * Une partie de ces projets a débuté avec le soutien des ONG, universités et institutions publiques, et, aujourd'hui, certains sont autonomes, d'autres éteints ou en déclin.

5.2.4. Les plans et les programmes environnementaux et la disponibilisation d'infrastructures de base : une société « pour » l'environnement ?

La mise en œuvre de ces projets, tout au moins lors de leur lancement, a été confrontée à la précarité des services publics de la région, surtout à Guaraqueçaba. Comme l'indique le Tableau 14, au fur et à mesure de la présence des institutions de protection à la nature, une série de projets qu'elles portent auraient une traduction concrète dans certaines infrastructures et équipements. Lors de l'installation du centre de visiteurs de l'IBAMA, par exemple, un centre culturel lui a été associé, avec divers objectifs : l'accueil des touristes, la promotion de la culture locale par la mise à disposition d'archives de la ville (photos, documents anciens, etc.) et de publications scientifiques sur le secteur, ainsi qu'un espace de formation et « d'être ensemble » pour les formations et gymkhanas promus par l'Institut (Nasser, 2000). Un deuxième exemple est le projet de fourniture d'eau potable dans l'Ile Rasa, promu par la SPVS en partenariat avec les institutions responsables[157] entre 1996 et 1997, dans le cadre du programme de santé communautaire.

En outre, un grand investissement fut réalisé, par le biais de la SPVS[158], dans l'objectif d'améliorer l'accès à l'éducation de base pour la population locale[159]. En effet, dans le cadre

[157] COPEL (énergie électrique), SANEPAR (assainissement et eau potable) et FUNASA (assainissement de base, santé publique et « santé environnementale »).

[158] Les projets d'éducation, soient-ils d'éducation environnementale, d'éducation formelle ou non-formelle et de formation de professeurs du réseau public, furent financés par des institutions comme The Nature Conservancy (TNC), le Fonds National de l'Environnement (FNMA) et, dans une moindre mesure, par les municipalités d'Antonina et de Guaraqueçaba.

de l'objectif d'améliorer la qualité de vie des habitants et leur intégration dans la logique proposée par les réglementations et présupposés environnementaux, cinq grands axes de projets basés sur l'éducation et la capacitation[160] ont été mis en place dans les années 1990 et 2000 : (i) des projets appliqués par hameau, construits dans une relation entre « animateurs » et « habitants », en traitant de sujets de la conservation de la nature par le biais d'animations thématiques (nouvelles règlementations, importance d'espèces végétales et animales, etc.) ; (ii) des formations pour les instituteurs des écoles publiques, afin de leur offrir des informations, méthodes et matériaux pour le travail sur l'environnement (le projet sur la protection du « papagaio-de-cara-roxa » fut un des principaux mobilisateurs de ressources et d'interventions) ; (iii) des projets d'éducation formelle et non-formelle, où des classes et des écoles ont été créées pour assurer la scolarisation de base (construction d'une école dans l'Ile Rasa, préparation à des examens dits « supplétifs »[161], etc.) ; (iv) des actions d'incitation à la scolarisation des employés des réserves naturelles privées de Guaraqueçaba, ainsi que des membres de leurs familles ; (v) et enfin, un projet plus vaste de formation et de discussion sur la question environnementale du littoral nord avec plusieurs habitants et leaders des hameaux de la région, dont la mobilisation a abouti à la création d'un conseil participatif de gestion – l'actuel CONAPA.

Ainsi, les défaillances des services publics ont été en partie compensées lors de l'arrivée des institutions environnementales. Celles-ci, dans l'objectif de rendre audible et compréhensible leur message sur la protection de la nature, ont misé sur l'éducation et la formation, autant de moyens de développer un capital social chez les habitants. Certains écologistes considèrent ces actions comme une des grandes plus-values de leur présence sur place :

---

[159] Les taux d'analphabétisme (concernant les personnes âgées de plus de quinze ans, selon les données de l'Institut Brésilien de Géographie et Statistique – IBGE) ont changé, à Guaraqueçaba, comme suit : 29,09% (1991), 22,97% (1996), 19,84 (2000), 14,71 (2010), Il faut noter, cependant, qu'une série de politiques publiques d'accès à l'éducation ont été mises en place depuis les années 2000, comme la « Bourse école » (2001, par le président Fernando Henrique Cardoso) et la « Bourse famille » (2003, par le président Lula, système qui a incorporé la « Bourse École » de FHC). À titre de comparaison, les taux d'analphabétisme au niveau du Brésil correspondaient en moyenne à 20,07% (1991) et à 13,63% (2000), et, dans le milieu rural, à 40,53% (1991) et 29,79% (2000).

[160] Au Brésil, l'action des ONG passe très souvent par des actions de « formation » des acteurs locaux, procédure qu'on appelle « *capacitação* ». Dans le cas des aires protégées, ces « capacitations » visent, par exemple, la formation à des procédures participatives, à l'adaptation de pratiques agricoles ou à la reconnaissance d'espèces végétales ou animales.

[161] Ces examens, en portugais « supletivo » (nommés ainsi jusqu'à 2002, année où ils ont été remplacés par « Examen de Certification de Compétence de Jeunes et Adultes – ENCCEJA »), sont appliqués à des jeunes et des adultes n'ayant pas fini leur parcours de scolarisation. Ainsi, un programme d'éducation de jeunes et d'adultes (EJA) est mis en place au Brésil, où ces personnes se préparent à passer l'examen qui leur donne une attestation de réussite dans les compétences offertes et exigées par la scolarisation de base.

> « Sans elles je pense que non... regarde… si la législation existait et si ces ONG n'étaient pas là, je ne sais pas si elle [Guaraqueçaba] serait très différente… elle serait plus pauvre ! Parce que les leaderships locaux ne travaillent pas pour la région, n'est-ce pas ? Alors, on continuerait sans écoles… parce que quand on y est rentré, l'indice d'analphabétisme y était '*super*' élevé… la SPVS a financé une procédure d'alphabétisation dans une île, elle a construit une école… association de riverains, quand les réserves furent installées, un travail y a été fait, d'alphabétisation et de formation scolaire, même, pour toutes les communautés des alentours, des familles des employés et au-delà […] je ne me souviens pas très bien, parce que cela ne fut pas dans mon époque […] et quand j'ai travaillé avec les employés, presque tous étaient en train d'étudier, la SPVS ouvrait l'horaire ; si tu avais besoin de sortir à 4 heures pour faire le lycée à 6 heures à Antonina, Paranaguá, Morretes, ils laissaient les employés partir plus tôt… alors aujourd'hui on a toute une pléthore de gens qualifiés grâce à l'action de la SPVS. Entre les employés… tu n'as plus des analphabètes entre employés et famille des employés… au début c'était cent employés avec le travail réglementé, alors il y a toute une action… je pense que ce serait pire, d'accord ? » [162] (Conseillère externe de la SPVS depuis 1993, entretien en mai 2015).

À bien des égards, même si les « *guaraqueçabanos* » étaient souvent présents dans les ateliers et formations d'éducation environnementale, leur méfiance par rapport aux ONG et à l'IBAMA s'est maintenue. Comme l'indiquent les travaux de C. Teixeira (2003) et L. Miguel (1997), les actions des environnementalistes envisageaient surtout une réorientation et une adéquation productive des paysans de manière à mettre en avant la protection de la nature.

L'éducation environnementale des années 1990 s'est donc investie sur ce volet, même si la population n'y était pas totalement acquise. En effet, leurs modes de production et d'extraction étaient souvent l'objet de jugements pénalisants, puisqu'il s'agissait alors soit de les limiter, soit de les adapter afin d'éviter tout impact sur la nature. En outre, les répressions de caractère policier, subies par ces paysans lors des années 1970 et 1980, les mettaient encore plus dans une situation de négation et de méfiance face aux actions recommandées au nom de l'environnement.

[162] Traduction libre de l'extrait : "Sem elas eu acho que não, olha se a legislação existisse e se essas Ongs não estivessem lá, não sei se ela [Guaraqueçaba] estaria muito diferente... ela estaria mais pobre! Porque as lideranças locais não trabalham para a região, né? Então ia continuar sem escolas, porque quando a gente entrou lá, o índice de analfabetismo era '*super*' alto, a SPVS, bancou um processo de alfabetização dentro de uma ilha, construiu escola, é... associação de moradores, quando as reservas foram instaladas foi feito um trabalho, de alfabetização e de formação mesmo, escolar, para todas as comunidades entorno, famílias e não famílias de funcionários [...] eu não me lembro bem... porque não era do meu tempo, [...] e quando eu trabalhei com os funcionários quase todos eles estavam estudando, a SPVS abria horário, se tu precisasse sair às 4 horas para sair para fazer ensino médio às 6 horas em Antonina em Paranaguá, Morretes, eles liberavam os funcionários mais cedo... então hoje tem uma porrada de gente qualificada por causa da ação da SPVS. Funcionários, você não tem mais analfabeto entre funcionários e família de funcionários, no começo eram cem funcionários com carteira registrada, então tem toda uma ação... eu acho que estaria, pior certo?"

5.2.5. Le biais participatif : le début des renouvellements sur les approches de protection de la nature

Cette perception commence à changer quand des mouvements opposés à une approche « biocentré »[163] de protection de la nature prennent de l'importance au Brésil. Comme décrit dans le Chapitre 3, la création du Centre National de Développement Durable des Populations Traditionnelles (CNPT) au sein de l'IBAMA en 1992 en a été un des jalons institutionnels traduisant un début « officiel » de la prise en compte de la vision « socioenvironnementale » dans les enjeux de conservation de la nature. En outre, l'idée de participation sociale dans le contrôle et les projets de l'action publique s'impose peu à peu à la faveur de la Constitution brésilienne de 1988 qui la promeut.

Malgré un contexte plus favorable et des stratégies des organismes environnementaux pour se distancier d'une politique coercitive, la situation à Guaraqueçaba devenait de plus en plus tendue : tout converge pour faire de l'environnement la source des problèmes. Les fortes restrictions de la loi de la Forêt Atlantique sont en grande mesure imputées à la présence des aires protégées dans la région. Aucune distinction n'est vraiment faite entre les initiatives des écologistes – en particulier la SPVS et ses actions d'« éducation » environnementale et pour un changement productif – et les achats de terres par la Fondation Boticário et par la SPVS depuis 1994. Mis en alerte lorsqu'il s'agit de protection de la nature, les habitants de Guaraqueçaba craignent d'être expropriés, se sentent encerclés par les réserves naturelles, privées et publiques, surveillés dans leurs pratiques paysannes (et leurs potentielles atteintes à la nature) et pénalisés par les restrictions au goudronnage de la route PR-405 et à la construction de la BR-101.

Le recours à la participation sociale dans le littoral du Paraná a certes quelque peu changé la donne, si ce n'est parmi les habitants, tout au moins au sein des organismes environnementaux. Cela débute, grosso modo, avec l'établissement d'un Diagnostic Rural Participatif (DRP), réalisé entre 1999 et 2000 par le Pôle d'Agroécologie du Littoral du Paraná. Ce pôle – piloté par plusieurs institutions gouvernementales et non gouvernementales – a mis en place l'approche participative pour une reconnaissance de la situation et des attentes des communautés du littoral vis-à-vis de la production agricole, tout en y insérant les débats autour des pratiques écologiquement responsables[164]. Ainsi, à Guaraqueçaba, le DRP a

[163] Cf. Ch. 1, l'approche selon laquelle les sociétés humaines seraient dans une certaine mesure une menace pour la nature et les valeurs qui lui sont attachées et qui doivent donc être protégées.
[164] Pour une analyse de l'association de l'agriculture et l'écologie dans un mouvement agroécologique au Brésil voir Brandenburg (2008).

permis la certification agroécologique de certains producteurs, comme ceux produisant la banane, le manioc, le riz et le cœur de palmier « *real* » et de palmier « *jussara* » (Amaral, 2007).

Ce projet participatif envisageant le développement des activités agricoles marque, pour partie, un changement dans la démarche des organisations écologistes vis-à-vis des paysans locaux. En acceptant une possible « cohésion » entre les notions de protection de la nature et de production agricole, la SPVS – principale institution mobilisatrice du projet d'agroécologie à Guaraqueçaba –, adhère aux principes de développement durable et d'écodéveloppement. En effet, c'est à cette période que ces discours prennent de l'ampleur aux niveaux mondial et national[165]. Ces concepts favorisent un infléchissement de l'action des ONG qui, dans une démarche de limitation des impacts des activités humaines sur la nature afin d'en maîtriser les impacts, réorientent leur action en faisant des habitants des parties prenantes des décisions sur la gestion environnementale (Teixeira, 2003).

La consolidation de cette perspective passe par des études et des ateliers visant la création du Conseil Délibératif de l'APA de Guaraqueçaba en 2001. La formation d'un conseil de gestion devient obligatoire lors de la parution, en 2000, du décret définissant le Système National d'Aires Protégées. Ce Système prévoyait des instruments participatifs pour la gestion de ces espaces, conduisant à la création de Conseils délibératifs et consultatifs (Cf. Ch. 3).

5.2.6. La participation devient officielle mais vulnérable : le Conseil Délibératif-Consultatif de l'APA entre une cruciale mise en relation entre les parties prenantes et une récente phase de désengagement

Ainsi, en 2001, l'IBAMA s'organise dans l'objectif de vérifier, avec ses partenaires, les meilleures manières de rendre opérationnel un tel instrument. Selon C. Teixeira et M. Limont (2007), l'installation du Conseil de l'APA de Guaraqueçaba s'est donc faite en trois étapes : mobilisation, formalisation et consolidation. La première fut mise en place dans l'objectif de faire connaitre l'idée de la gestion participative aux habitants et gestionnaires du secteur, puis d'identifier les potentiels intéressés à intégrer la démarche. Même s'il y avait une résistance

[165] Les années 1990 furent marquées par le Sommet de la Terre, tenu à Rio de Janeiro en 1992, dont les conventions sont directement inspirées de la notion de « développement durable ». En 2002, le « Sommet mondial sur le développement durable » s'est tenu à Johannesburg pour faire le bilan des avancées dans les accords et pratiques sur la thématique.

de la population locale et de la mairie face aux projets proposés par l'IBAMA et par les organisations écologistes, un premier modèle de la structure du Conseil fut proposé en 2002.

Le Conseil Délibératif de l'APA de Guaraqueçaba (CONAPA) est donc approuvé par l'arrêté IBAMA n° 65 le 19 avril 2002[166], et propose la composition suivante : un représentant communautaire par bassin versant (souvent associé aux hameaux plus importants en termes de nombre d'habitants, soit huit conseillers), trois représentants des ONG, un représentant par mairie des municipalités d'Antonina, Guaraqueçaba et Paranaguá, deux représentants de la communauté scientifique, deux représentants du secteur privé, trois représentants des espaces naturels du littoral nord (ESEC, APA de l'état du Paraná et RPPN) et un représentant du conseil du littoral.

Une fois le Conseil institué légalement, la structure prend forme à partir de la fin 2002. Pour cela, un « Cours de Capacitation pour la Formation du Conseil Délibératif de l'APA de Guaraqueçaba »[167] fut créé afin de mobiliser les parties prenantes – surtout communautaires – de l'APA, en vue de clarifier les rôles et les compétences d'un tel Conseil ainsi que de leurs conseillers pour, ensuite, passer au choix des représentants et à la définition de leurs modes d'action. La formation et la mobilisation étant à la base de la gestion participative de l'APA, les habitants ont pu se rapprocher des gestionnaires publics et des organisations écologistes, tandis que jusqu'alors ces derniers étaient plutôt vus comme des opposants à leurs modes de vie et d'existence.

En effet, le CONAPA s'est présenté comme une des premières opportunités de négociation et d'échanges à la fois informels et institutionnels des acteurs, qui étaient en principe « opposés », pour parler de l'environnement. Comme l'indique un des représentants du Conseil :

> « […] alors, pour moi, ça a été une époque, comment dire, riche du conseil, car tout d'abord il n'y avait pas de conseil et personne n'en parlait… ça a débuté à l'époque où personne n'aimait personne, tout le monde était des '*bandits*' [rires], enfin… mais après les personnes ont commencé à se parler, la police forestière a commencé à parler avec la communauté, la communauté a commencé à parler avec l'IBAMA, n'est-ce pas ? [Elle] a commencé à parler avec la SPVS… ils ont commencé à parler, on a vu qu'on avait des intérêts en commun, la communauté a commencé à comprendre l'autre côté, et nous aussi, n'est-ce pas ? On a commencé à comprendre que tout le monde a ses raisons, alors le Conseil a été très riche ! » [168] (Chargée de mission à la SPVS depuis 1998, entretien en septembre 2016).

[166] Le Conseil Délibératif de l'APA de Guaraqueçaba a été le premier Conseil des Aires de Protection Environnementale créé au Brésil. Il est donc jugé pionnier, autant comme premier qu'en tant qu'exemple de « création participative » d'un tel instrument.

[167] "Curso de Capacitação para Formação do Conselho Deliberativo da APA de Guaraqueçaba".

[168] Traduction libre de l'extrait : "[...] então pra mim foi uma época, assim, rica do conselho, que primeiro não tinha conselho e ninguém se falava... começou naquela época que ninguém gostava de ninguém, todo mundo era bandido (risos), enfim... mas depois as pessoas começaram a conversar, a polícia florestal começou a conversar com a comunidade, a comunidade começou a conversar com o IBAMA, né, começou a conversar com SPVS...

Ainsi, la phase de consolidation du CONAPA a été non seulement un moment d'ouverture mutuelle permettant de se faire « entendre » et de se faire connaitre, mais également un moment pour négocier les enjeux prioritaires du territoire – autant pour les habitants que pour les écologistes (entre autres). Des vrais débats y ont été engagés, comme l'indique un ancien gestionnaire de l'APA :

> "[...] entre 2002 et 2003, le Conseil a travaillé dans sa préparation même, dans sa capacitation, sur ce qui concernait la construction de son règlement interne, qui concernait… la discussion de thématiques prioritaires, et alors on a commencé à travailler avec l'idée de plans d'action, et, alors, on a eu les premiers plans d'action et, à partir de là, le Conseil… à partir de là aussi… un conflit très fort s'y est établi, qui, en vérité, était le conflit du territoire, et le Conseil en était le reflet, n'est-ce pas ? Le Conseil faisait rentrer dans un espace institutionnalisé ce que le territoire était en train de débattre. Et, étant donné que le Conseil s'est formé sur une proposition très bien consolidée, très bien construite, de gestion participative même… il a apporté, il a incorporé ce que le territoire était en train de débattre ; alors, les thématiques centrales étaient la route, la… questions… de conservation de manière générale, gestion de la biodiversité… et la pêche et la conservation... »[169] (Chargé de mission à l'APA de 2002-2005, Fonctionnaire-chef de l'APA 2005-2007 et de 2011-2012, entretien en mai 2016).

Une fois définies les priorités de débat, le choix du plan d'action du CONAPA a été défini au sein de Groupes de Travail (GT) et de Comités Techniques (CT) qui ont travaillé sur quatre grandes thématiques, jugées prioritaires : l'infrastructure, la conservation de la biodiversité, la pêche et l'agriculture ; et, en complément, deux sujets transversaux : l'éducation environnementale et la communication (Maya *et al*, 2014).

Ces CT ont permis ainsi que les parties prenantes débattent des conditions et des problèmes relevant de ces thématiques, sachant que les GT étaient ouverts à des institutions externes ayant une relation avec le sujet débattu. Ces espaces de travail et de dialogue ont ainsi orienté la négociation de certaines règles d'utilisation de ressources naturelles, ainsi que la mobilisation autour d'une demande sociale, comme ceci a été le cas du goudronnage de la route PR-405 (voir section 5.3).

---

eles começaram a conversar, viram que tinham interesses em comum, a comunidade começou a entender o outro lado, a gente também, né? Começamos a entender que todo mundo tem seu lado, então foi muito rico o conselho."

[169] Traduction libre de l'extrait : "[...] entre 2002 e 2003 o conselho trabalhou na sua preparação mesmo, na sua capacitação, e, que envolvia a construção do regimento interno, que envolvia, é... a discussão de temas prioritários, e aí começou a se trabalhar com a ideia de planos de ação, e, então, tiveram os primeiros planos de ação a partir daí, e o conselho, e aí, a partir daí também, se iniciou um embate muito forte, que na verdade era o embate do território, que o conselho tinha isso né, o conselho trazia para dentro de um espaço institucionalizado aquilo que o território estava discutindo. E, como o Conselho se formou em cima de uma proposta muito consolidada, muito bem construída de gestão participativa mesmo, é, ele trouxe, ele incorporou aquilo que o território estava discutindo, então, é, e os temas centrais eram a estrada, a... questões... de conservação como um todo assim, gestão da biodiversidade... e a pesca, a conservação...".

Le CONAPA a donc permis, pendant sa période de fonctionnement régulier et de forte mobilisation, l'agencement des acteurs et des institutions internes et externes au Conseil. À partir de 2007, cependant, la structure commence à perdre de sa force et son pouvoir d'engagement. On pourrait ainsi ajouter une quatrième phase à celles proposées C. Teixeira et M. Limont (2007) : celle du désengagement. Outre le départ du chef de l'APA – connu par la plupart des conseillers comme très accessible et convaincu par la gestion participative –, une réduction des ressources financières, le passage du statut du Conseil « délibératif » à « consultatif » (en 2005), et une multiplication des conseils participatifs au sein d'autres structures de gestion publique, rendent difficile la coordination des acteurs et des actions. L'affaiblissement de certains partenariats[170] vient se rajouter à tous les facteurs cités précédemment, entraînant une baisse dans le quorum des réunions du Conseil et une diminution dans la fréquence des réunions (Maya *et al*, 2014). Comme l'affirme un des conseillers communautaires :

> « Le conseil est un montage conclusif avec diverses institutions, pas seulement municipales, de l'État et des institutions publiques et tout… il y avait une participation très importante et '*effective*' au début… et les institutions comme le secrétariat de la Culture, du tourisme, en faisaient partie… mais elles ont commencé à abandonner, abandonner… et on n'a plus leur présence… On remarque récemment l'intérêt de participer… l''*intérêt*', parce que l'institution en soi, qui doit participer, n'envoie pas de représentant… ne donne pas des conditions pour que le représentant vienne… ne donne pas les forfaits, alors tout s'affaiblit et la situation se fragilise… »[171] (Habitant de Serra Negra, Conseiller communautaire au CONAPA, entretien en septembre 2016)

Depuis cette époque, le CONAPA n'a retrouvé le même contexte de forte mobilisation, mais sa création et son existence représentent encore aujourd'hui une arène de débat des enjeux locaux de conservation et de développement. Des essais de renouvellement de sa structure et de sa composition ont été tentés depuis 2007. Les ressources financières et le personnel, fournis par le gouvernement fédéral pour la gestion des ENP, étant chaque fois plus limitées, l'augmentation des coûts des réunions et des assemblées des conseils de gestion[172], mènent actuellement à une nouvelle phase de redéfinition du CONAPA.

---

[170] Comme le partenariat entre le CONAPA et le Conseil Régional de Développement Rural, de l'Artisanat et de la Pêche du Littoral du Paraná (CORDRAP), qui mobilisait fortement autant les habitants que les conseillers communautaires, car, entre autres, il promouvait plus directement les activités de développement économique du secteur.

[171] Traduction libre de l'extrait : "O conselho é uma montagem conclusiva com vários órgãos, não só municipais, estaduais e órgãos públicos e tal... e havia uma participação muito grande e 'efetiva' no começo... e os órgãos como a secretaria de Cultura, de turismo que fazia parte... e eles começaram abandonar, abandonar... e não têm mais a presença... a gente tem notado o interesse de participar, o interesse, por que a instituição em si, que deve participar, não manda o representante, não dá condições para o representante vim, não dá as diárias, então tudo vai enfraquecendo e fragilizando a situação..."

[172] L'ICMBio est responsable, entre autres, du déplacement des conseillers en réunion, des fournitures, de la restauration et de la divulgation des rencontres du Conseil.

Ainsi, depuis 2007, certains essais de coordination entre les conseils des ENP de Guaraqueçaba (comme le COSEC, de la Station Écologique et le CONPARNA, du Parc National de Superagui) se mettent en place afin d'optimiser et mutualiser les coûts d'organisation, ainsi que les sujets et les actions débattus. Le succès de ces démarches dépend, cependant, de la capacité de mobilisation et d'engagement des responsables à la tête des ENP, et, dans ce cas précis, d'un accord sur les enjeux prioritaires et actuels du territoire, ainsi que de la coordination entre anciennes et nouvelles parties prenantes qui veulent s'engager.

L'incertitude sur le devenir du CONAPA ne doit pas faire oublier le chemin parcouru : on est loin de la totale opposition entre acteurs gouvernementaux et acteurs locaux qu'on vérifiait entre 1980 et la fin des années 1990 ; opposition nourrie par le contrôle radical imposé dans l'usage des ressources naturelles. L'heure est au dialogue. Même si une grande partie des habitants voit encore dans les organisations environnementales des opposantes à l'extraction des ressources naturelles et au développement économique de la région, des pistes de débat public et de négociation ont été ouvertes. Quant aux organisations du troisième secteur (ONG, universités, secteur privé), elles prennent une part croissante, depuis 2006, dans des projets de développement économique local et d'écodéveloppement, comme c'est le cas du tourisme écologique, de la production de miel, de la mariculture et de la production de farine.

Cependant, les projets défendus par le troisième secteur, en particulier lorsqu'ils émanent des ONG ou des universités, sont d'une grande fragilité, à la fois en tant que structures (soit des coopératives, des associations, ou la fourniture de moyens de production), et sur les plans financier et opérationnel. Ils restent souvent à l'état de projets. Ces abandons prématurés (après un ou deux ans de fonctionnement) font l'objet de critiques de tous côtés. De la part des institutions, habitants, commerçants ou producteurs, car ils estiment ne pas avoir été suffisamment associés ; de la part des porteurs de projets car ils ne comprennent pas l'inertie de ces acteurs qui ne prennent pas la part qui leur revient pour donner une continuité aux projets.

Or, il se trouve que parallèlement, la SPVS et la Fondation Boticário font aboutir leurs projets de réserves privées dans lesquelles l'association des habitants n'est pas obligatoire. La première gère trois réserves naturelles, dont les objectifs principaux sont la récupération d'aires dégradées et la préservation de spécimens (le « papagaio-da-cara-roxa » étant encore l'image phare de leur action), les crédits carbone et l'éducation environnementale. La seconde se limite essentiellement à la gestion de la protection de la nature de la RPPN Salto Morato,

ainsi qu'à sa mise à disposition pour le tourisme – la cascade du Morato étant un des principaux points touristiques de la région. En outre, la Fondation finance une série de projets de recherche sur la biodiversité nationale et régionale. Les deux institutions participent également au CONAPA, en offrant souvent leur infrastructure (auditoriums, centre d'événements, voitures) pour les réunions de travail. Au-delà du soutien matériel aux actions du Conseil, ces réserves naturelles privées composent, avec l'ESEC, la REBIO et le PARNA, le volet « préservation de la nature », dans le sens le plus strict, au sein des limites territoriales de l'APA, soit une mosaïque d'aires protégées.

La formation des champs d'expérience des « *guaraqueçabanos* » par rapport à la question environnementale semble procéder ainsi de leurs relations avec leur environnement naturel, politique et social mais aussi avec les différentes formes d'action des institutions environnementalistes. Une expérience à la fois pratique et politique. Afin d'analyser comment se construit l'expérience de l'APA comme espace naturel protégé habité, soit une confrontation de la protection de la nature et de la gestion du territoire, nous présentons, dans la section suivante, le développement de l'affaire routière de la PR-405 à Guaraqueçaba, à l'intérieur de l'Aire de Protection environnementale.

5.3 L'expérience de l'affaire routière au sein de l'APA : le goudronnage de la PR-405

L'APA de Guaraqueçaba, dans sa partie continentale, s'est développée, jusqu'aux années 1950, autour des axes de communication représentés essentiellement par les fleuves et la baie. Voies de transport, les fleuves étaient souvent associés à des plaines, vallées et bas-fonds où les activités d'agriculture et de pâturage pouvaient se développer, grâce à un relief moins accidenté et des sols plus propices au labour. La richesse de ces terroirs renforcée par la présence des fleuves en a fait des territoires de prédilection pour les propriétaires esclavagistes, les migrants européens et les exploitants agricoles, tous plutôt non originaires de Guaraqueçaba.

Les forêts des bas versants et certains secteurs de montagne ont accueilli principalement les activités de cueillette, chasse et la petite agriculture. C'est le domaine réservé aux petits paysans, occupant les terres sous le régime de « *posses* », ce qui limitait leur accès aux politiques publiques donnant droit à des subventions agricoles gouvernementales (Miguel, 1997). L'accès à leurs « *posses* » se faisait ainsi grâce à l'association du transport à pied, à cheval et en bateau. Lorsqu'ils commercialisaient leur production, dans les municipes de

Guaraqueçaba et de Paranaguá, ils se déplaçaient eux-mêmes et en profitaient pour s'approvisionner en fournitures, ou bien ils avaient recours à des intermédiaires.

Le transport routier se limitant à des villes comme Paranaguá, Curitiba et Cananéia, c'est à partir des années 1950 que l'installation d'infrastructures terrestres est planifiée pour le littoral nord de l'état du Paraná. Les promesses d'installation de routes dans le littoral nord remontent néanmoins à la colonisation des années 1920. Certes, l'opportunité de croissance et de facilité d'évacuation des productions des colonies par un système routier intéressait les migrants japonais, allemands et italiens. Mais les colons ont dû s'habituer au transport fluvial, ainsi qu'aux déplacements à pied, à cheval ou en véhicule hippomobile par les petits chemins ouverts dans la forêt, car les voies plus structurées n'arriveront que très tardivement[173].

5.3.1. Les routes et les zones de prédilection de développement économique

Dans le contexte brésilien, le réseau routier s'est développé surtout à partir des années 1940, quand la Loi Joppert (Décret-loi n° 8.463/1945) établit, outre le fonds national destiné à la construction d'un système de voirie, les « départements des infrastructures routières » (DER)[174] responsables dans chaque État de l'installation de nouvelles voies pour faciliter le transit de voitures et de camions (DNIT, 2017). En effet, la responsabilité de ces constructions était attribuée à l'armée jusqu'en 1941, puis cette attribution passe au Département National d'Infrastructure de Transports (DNIT), qui, en se structurant, instaure le décret-loi de 1945.

Dans l'État du Paraná, même si des routes en macadam et en gravier sont construites à partir des années 1913, la création du DER-PR en 1946 encourage l'établissement d'un système de voirie plus dense et plus moderne. La première route goudronnée fut celle de Londrina-Apucarana, inaugurée en 1952 pour stimuler l'important secteur caféier qui se développait dans le secteur nord de l'État (DER-PR, 2017). Entre 1913 et 1943, les investissements se destinaient principalement aux pôles de production et de transport agricole : l'ouest du Paraná, caractérisé par la confluence des rivières Paraná et Iguaçu, ainsi que par la triple frontière entre l'Argentine, le Paraguay et le Brésil, présentait des enjeux importants sur le plan logistique et de la souveraineté nationale ; l'est de l'État, avec les ports d'Antonina et de Paranaguá et la nécessaire communication entre des villes comme Curitiba

[173] La plupart des colons n'ont cependant pas connu la région de Guaraqueçaba et d'Antonina reliée par des routes, car, entre 1940 et 1942, suite à la Seconde Guerre mondiale, les migrants japonais, italiens et allemands habitant le Brésil furent contrôlés par les forces de l'ordre, ainsi que chassés par certains Brésiliens – qui, entre autres, brûlaient leurs maisons et plantations. Les migrants ont dû donc partir soit vers de plus grandes villes où la persécution se dissipait, soit revenir dans leur pays natal (Meijer, 2015).

[174] Les « Départements des infrastructures routières » (DER) sont des structures existantes dans tous les États brésiliens, qui sont responsables de la construction et la gestion des routes « estaduais ».

et Joinville, justifiait que soient reliés les centres de logistique, d'administration et de services, et que soit assurée l'exportation des produits agricoles ; le nord du Paraná, caractérisé par les terres les plus fertiles de l'État, où la colonisation fut intense, demandait des conditions efficaces de transport des grandes récoltes.

La région de Guaraqueçaba ne représente pas, elle, durant cette période et même après, un très grand intérêt économique par rapport à d'autres secteurs agricoles de l'État du Paraná. Malgré une colonisation datant des années 1920, une production agricole et forestière importante localement, la construction de la route PR-405 à la fin des années 1960 était d'abord une « route pionnière » ouvrant une voie pour l'exploration des terres et anticipant la construction ultérieure de la BR-6 (actuelle BR-101)[175].

Effectivement, le gouvernement déployait, à partir du gouvernement de Juscelino Kubitschek (1956-1961) et jusqu'au début des années 1980, la construction de voies express sur le territoire national. Si, initialement, ce type de voie fut créé à São Paulo, dans un deuxième moment les liaisons interrégionales se mirent en place. Les routes comme la « Transamazônica » (W-E, de l'état de l'Amazonas à l'état de la Paraíba), « Belém-Brasília » (N-Centre, de l'état du Pará au Distrito Federal), les actuelles BR-116 (S-NE, du Rio Grande do Sul au Ceará, par des grandes villes de l'est brésilien) et BR-101 (S-NE, du Rio Grande do Sul au Rio Grande do Norte, aussi nommée « Translitorânea »), sont construites à cette époque. Dans ce cadre des grands ouvrages, le tronçon de la BR-101 reliant Rio de Janeiro, Santos et Joinville devait passer dans le secteur nord de Guaraqueçaba (Image 18).

[175] Si, à l'époque, les tronçons de la voie « Translitorânea » étaient représentés par les codes BR-1, BR-5, BR-6, BR-11…, actuellement on s'y réfère en tant que BR-101 ; certaines parties de cette dernière coexistent, cependant, avec les routes des réseaux des Etats fédératifs. À l'époque, et même aujourd'hui, des études étaient faites aussi dans le secteur envisageant le tronçon de la BR-2 (actuel BR-116) reliant Antonina à São Paulo, via Cacatu.



Image 18. La route nationale BR-101 aujourd'hui. En rouge le secteur entre le littoral du Paraná et le littoral sud de São Paulo, toujours pas construit

Source : Banco de Informações de Transportes, BIT, Ministère des Transports, 2001.

5.3.2. La construction des routes dans le littoral nord du Paraná : la PR-340 et la PR-405, sources de promesses et d'incertitudes

Suivant en cela la politique nationale, l'État du Paraná réserve, à partir des années 1950, plusieurs secteurs pour la construction de nouvelles routes. Dans le littoral nord de l'État, une bande de 60 mètres correspondant au futur tracé de la R-17 entre Cacatu, Serra Negra et Ararapira est réservée en 1957 (Décret PR, n° 12.033/1957). À la même occasion, une série d'autres bandes dans d'autres régions de l'État sont objets de désappropriation, permettant, au long des années 1960 et 1970, la construction de nouvelles routes, soit comme grands axes soit comme routes secondaires. En 1964, une bande de 60 mètres (Décret PR n° 14.359/1964) est réservée pour la construction de la PR-340, reliant Antonina et Cacatu. Finalement, la liaison entre Cacatu et Guaraqueçaba, objet de l'actuelle PR-405, est confirmée en 1970, suivant une bande de 40 mètres (Décret PR n° 17.908/1970).

La première étape du projet, celle concernant la liaison Antonina-Cacatu-Cachoeira de Cima, était déjà conclue en 1966. Facilitée par un relief plus doux et desservant une population agricole importante, elle s'impose surtout suite à la construction de l'usine hydroélectrique Capivari-Cachoeira (actuelle Pedro Viriato Parigot de Souza) qui nécessita l'ouverture de voies d'accès au chantier en 1963 puis des ouvrages d'infrastructure, ce qui accéléra l'achèvement du tronçon de la PR-340 (Image 19).

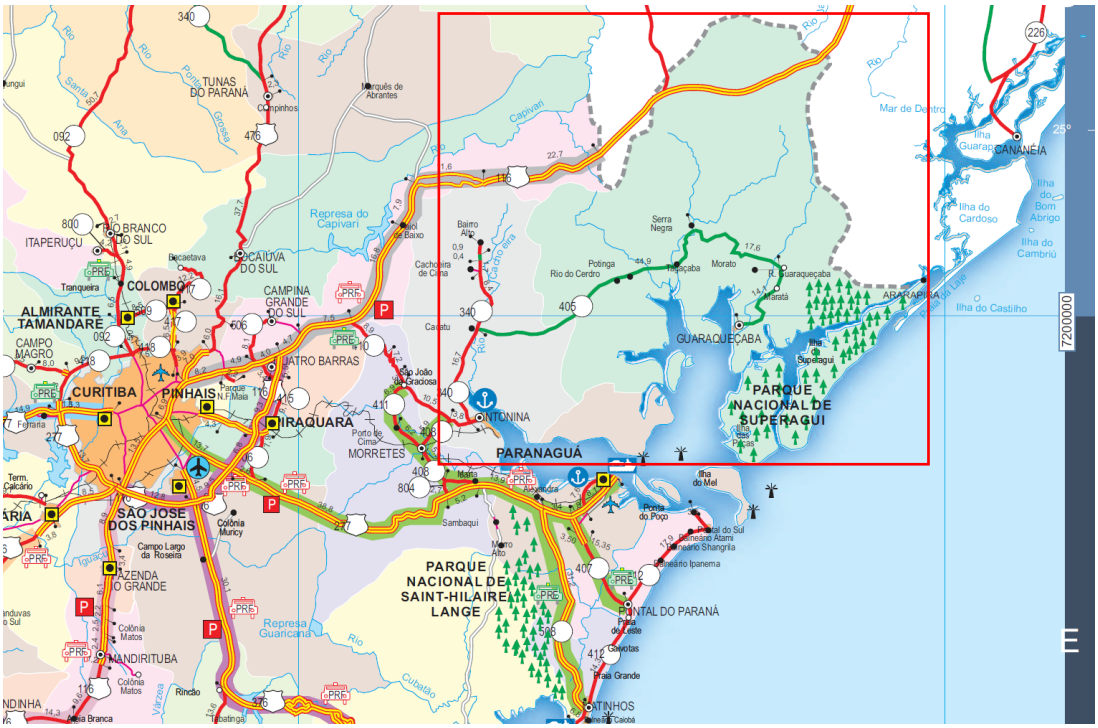


Image 19. Municipalités et les principales infrastructures terrestres du littoral nord du Paraná aujourd'hui

Source : Secretaria do Estado de Infraestrutura e Logística, Departamento de Estradas de Rodagem (DER-PR), 2018, "Mapa Político Rodoviário, 2018".

Les rapports et les documents publicitaires du DER-PR entre 1965 et 1970 témoignent des attentes par rapport à ces ouvrages :

> « Mais la route [Cacatu-Guaraqueçaba] donnera lieu au miracle du progrès, alliée à l'Usine Capivari-Cachoeira, qui étendra ses lignes de transmission également pour le littoral. L'éducation et l'assainissement viendront avec le progrès, et le support technique viendra avec le peuplement de masse de la région, et l'industrie et l'agriculture seront poussées avec le système de crédit […], au-delà de l'ouverture de grandes opportunités à des investissements de l'initiative privée dans les champs variés et prometteurs de l'activité rurale et de la pêche. » (DER-PR, 1968, p.20)[176].

[176] "Mas a estrada [Cacatu-Guaraqueçaba] vai fazer o milagre do progresso, aliada à Usina Capivari-Cachoeira, que estendera suas linhas de força também para a baixa litorânea. A educação e o saneamento virão com o progresso, a assistência técnica virá com o povoamento em massa da região, e a indústria e a agricultura serão impulsionadas com os sistemas de crédito [...], além da abertura de grandes oportunidades para investimentos de iniciativa privada nos vários e promissores campos da atividade rural e pesqueira."

L'objectif central du projet de construction de la PR-405 étant l'installation ultérieure de la BR-101, les gouverneurs du Paraná évoquaient, lors de leurs allocutions politiques, le destin prometteur de la région, isolée pendant des années du reste de l'État. Bien que Guaraqueçaba fut une des premières zones d'occupation du Paraná, son modèle agricole dominant était la production vivrière, les services publics étaient pratiquement absents et les villages enclavés entre montagnes, rivières et baies. À cet isolement physique entre la « Serra » et la mer, se surajoutait la marginalité de Guaraqueçaba dans le récit, fréquemment médiatisé, faisant de l'État du Paraná « la grange du Brésil » (Revista Manchete, 1978)[177].

De ce point de vue, la route Cacatu-Guaraqueçaba donne lieu à un discours singulier par rapport à la plupart des autres projets. Dans le cas de Guaraqueçaba, la route ne représente pas, comme dans le cas des nouvelles voies reliant des villages créés depuis peu, « la viabilisation du progrès économique », mais plutôt une « rédemption », « le sauvetage des populations laissés à l'oubli pendant des siècles » (revue de presse, 1963-1970). Mais si les hommes politiques voulaient délivrer ce peuple de l'enclavement hérité du passé, les habitants, eux, manifestaient, à ce sujet, autant l'espoir que la méfiance (Tableau 15).

Comme le montrent la revue de presse et le tableau ci-dessous, la construction de la route PR-405 et de la PR-340 est perçue à la fois comme une opportunité d'entrée de Guaraqueçaba dans l'économie de marché, avec la possibilité de transport terrestre des marchandises et des récoltes et, également, comme un risque pour certains acteurs locaux, qui voyaient dans l'isolement de la région une opportunité pour conforter leur pouvoir. D'un côté, commerçants, hommes politiques et propriétaires fonciers, soit les tenants du capital économique et politique qui perçoivent les opportunités, comme par exemple la vente de terres, les subventions agricoles ou la possibilité de reconversion professionnelle[178]. De l'autre, des paysans pour qui l'incertitude l'emporte, sans qu'elle ne donne lieu à une anticipation ou à une résistance.

[177] Traduction libre de : "o celeiro do Brasil".
[178] Le cas du batelier qui, en craignant la réduction de ses revenus, songe à devenir élu municipal.

Tableau 15. Les récits des habitants de Guaraqueçaba à l'époque de la construction de la PR-405, démontrant leurs attentes, méfiances et plans par rapport au futur[179]

Acteur	Extraits
M. et Mme. Takahashi (commerçants Guaraqueçaba, 1968)	[E] « Takahashi est en voyage, avec le maire. On dit qu'il est allé voir 'l'affaire de la route'. » [L'épouse de Takahashi] « Les revenus ne sont pas abondants, non, monsieur […] Avec la route, d'autres commerçants viendront également, avec des nouveaux bars et entrepôts. Le nôtre pourrait rester en arrière, oublié. »
M. Manoel Guimarães (agriculteur, 1968)	[E] « Et il revient à l'intérieur de la maison. Il demande de l'eau à sa femme. L'eau, 'c'est de la bonne', prélevée du ruisseau 'qui vient de la Serra'. Si on lui demande pourquoi la route Cacatu-Guaraqueçaba 'sera bonne', certainement il ne saura pas répondre précisément. Il sait seulement qu'il y aura un changement, que la terre se transformera, que des voitures arriveront, camions… qu'il y aura de nouveaux immeubles. »
Sans identification (batelier, propriétaire de la vedette 'Maralice', 1968)	[E] « Comme le propriétaire de la vedette 'Maralice', qui fait la liaison Paranaguá-Guaraqueçaba trois fois par semaine, conduisant quelques passagers et ayant beaucoup de commandes, et qui certainement sera victime de préjudices avec la liaison terrestre. Mais il ne s'en soucie pas. Il est candidat [à maire/à élu municipal] et il a des plans pour développer la ville […]. »
M. Antunes (chauffeur camion, 1968) M. Ribeiro (agriculteur, 1968)	[E] « Le chauffeur, appelé Antunes, est venu [à Rio do Nunes, dans le tronçon déjà construit Antonina-Cacatu] récupérer un chargement de bananes pour l'apporter à Curitiba. L'agriculteur, appelé Ribeiro, ne vit que de café. Café, pour lui, c'est un bouche-trou. Son gagne-pain, c'est la banane. Et les deux entrent en accord quand la bouteille [de bière] se termine. Grâce à la nouvelle route [PR-340], Antunes va apporter la banane de '*seu*' Ribeiro à Antonina, en échange d'un pourcentage de la vente. »

Source des extraits : DER-PR (1968).

Ces positionnements, relevés dans plusieurs articles de presse narrant l'histoire de la route de Guaraqueçaba (Diário do Paraná, 22/02/1970 ; 24/02/1970 ; Folha de Londrina, 19/12/1970) ainsi que dans des études sociologiques et ethnographiques sur la région (Miguel, 1997 ; Dumora, 2006), soulignent l'éloignement de certains groupes par rapport aux espaces d'information et de décision, ces derniers étant réservés principalement à ceux possédant plus de connexion aux activités marchandes et de transport, ainsi qu'aux propriétaires des terres mieux placés du point de vue logistique et productif. Les « *atravessadores* »[180] possédaient ainsi une position cruciale dans un endroit « isolé » comme Guaraqueçaba. Le transport de récoltes et de fournitures étant toujours un enjeu central dans des zones enclavées, les « *atravessadores* », bien informés, étaient souvent en capacité d'anticiper face aux crises ou face aux opportunités pour en tirer profit.

[179] Pour les textes originaux en portugais, voir Annexe 8.

[180] Les « *atravessadores* » sont, au Brésil, une espèce d'« intermédiaires » faisant le lien entre l'achat et la vente de produits. Plus que des marchands, ils sont en prise avec les enjeux politiques et de pouvoir, dans la mesure où ils possèdent des moyens matériels d'exercer ce pouvoir comme d'informations privilégiées, issues de leur circulation entre territoires et, également, entre différents groupes sociaux.

5.3.3. La mise à l'épreuve du pouvoir de changement d'une liaison routière

Après, donc, une série d'essais de construction[181], la route de Guaraqueçaba est achevée en 1970, reliant le siège du municipe à Antonina et, ainsi, à Curitiba et à Paranaguá. Lors de son inauguration, on pouvait lire :

> « Avec l'inauguration de cette route pionnière, fruit de l'indomptable volonté du gouverneur Paulo Pimentel, cette riche région côtière dit au revoir au XVIIe siècle afin d'entrer à la moderne civilisation du XXe siècle. C'est la réalisation d'un espoir ancien, en y pronostiquant un futur radiant et prometteur. La gratitude du peuple de Guaraqueçaba. 20/déc./70 »[182] (Plaquette inaugurale de la PR-405, photo prise en septembre 2016).

La route, nommée initialement « route de la Rédemption », fut ainsi considérée par beaucoup comme la promesse d'un grand tournant dans le littoral nord, une fois qu'elle permettrait que le peuple de Guaraqueçaba abandonnât les pratiques du passé, déterminées, en grande partie, par leur isolement. La plaquette d'inauguration, ainsi que de nombreux registres de presse, ont construit une image de la route comme un moyens unique de faire progresser le municipe. Même si certains se sont montrés dubitatifs, la figure de la route est devenue l'image de l'espoir, de la garantie d'un autre « futur ». Des documents de presse rappellent, cependant, que cela ne se déroula pas comme prévu :

> « Pour les quelques habitants de la région, si au moins une attitude fut prise – l'amélioration des transports – la solution serait donnée. […] Le premier pas fut donné, avec la construction de la route Antonina-Guaraqueçaba, qui, actuellement, possède de terribles conditions de trafic, éloignant les touristes. […] Depuis sa construction – plus de trois ans – la route n'a reçu des travaux d'entretien qu'en quelques rares occasions. Le grand espoir, disent les habitants : seulement la construction de la route BR-101, la route '*Translitorânea*'. » (Diário do Paraná, 1974[?]).

Si le potentiel touristique n'a pas été à la hauteur des espoirs à cause des mauvaises conditions de la route construite dans les années 1970, il n'en fut pas de même pour la spéculation foncière. Des néolatifundias profitent de la construction de la PR-405 pour

[181] La procédure de construction de la PR-405 a été stoppée et relancée quelquefois. Un premier essai d'installation s'est fait dans les années 1950, quand le gouverneur Moisés Lupion (1956-1961) autorise le début des travaux du tronçon Cacatu-Tagaçaba. L'installation n'avance que de cinq kilomètres, puis elle est abandonnée tout de suite après. Un deuxième essai a lieu lors de la transition des mandats de Nei Braga (1961-1965) à Paulo Pimentel (1966-1971). Ainsi, en 1966, le DER, plutôt que de faire appel à des entrepreneurs privés comme lors du premier essai, prend en charge les travaux en louant des engins. À l'époque, même avec la création d'une Commission spéciale destinée spécifiquement à la PR-405, les travaux n'avancent que de sept kilomètres, qui viennent s'ajouter au réaménagement des cinq kilomètres construits en 1954. La troisième campagne aboutit finalement à la construction de tout le tracé ; en 1967, se créa une deuxième commission – la « Commission Spéciale de Construction et Goudronnage (Cecopa) » – qui met en place le réseau viaire du nord-paranéen : Cacatu-Guaraqueçaba et Antonina-Morretes-São João (DER, 1968).

[182] Traduction libre du texte: "Com a inauguração desta pioneira estrada, fruto da indomável vontade do governador Paulo Pimentel, esta rica região costeira despede-se do século XVII para adentrar à moderna civilização do século XX. É a realização de uma esperança antiga a prognosticar um radiante e promissor futuro. A gratidão do povo de Guaraqueçaba. 20/dez./70".

s'installer, en attente de la grande route BR-101. L. Miguel (1997) montre que, ni du côté productif ni du côté social, la route et les néolatifundias n'amènent une effective amélioration de la qualité de vie et, moins encore, de la démocratisation des moyens de production agricole. Beaucoup de ces propriétés foncières sont restées inexploitées et les plus utilisées ont été consacrées à l'élevage des buffles ou à la production de riz et café[183]. Et surtout, leur implantation a relancé les conflits fonciers, les paysans, sans droit de propriété et vivant des activités d'extraction du cœur de palmier ne pouvant faire face à une telle concurrence.

Les violences envers les paysans ont repris en effet depuis les années 1960, dans le contexte, comme on l'a vu, des disputes autour de la question des « *grilagem* ». Le chaos se poursuit jusqu'aux années 1980, quand l'arrivée de l'Institut de Terres et du Secrétariat de l'Environnement vise à contrôler autant les conflits fonciers que l'exploitation intensive des ressources naturelles, les deux accrus par les spéculations autour de la BR-101 et de sa voie pionnière (la PR-405). Ainsi, les projets routiers participent de l'engagement croissant du pouvoir public fédéral et de l'État du Paraná, qui, jusqu'alors, n'étaient présents qu'au travers de certaines politiques publiques appliquées par des tiers[184].

À part quelques actions très populaires – comme la construction du premier hôpital de Guaraqueçaba, financé par des groupes religieux et militaires entre 1970 et 1974 (Nosso Pixirum, 2016) –, l'intervention de l'État, fédéral ou régional, se situait plutôt dans le registre du contrôle, soit des terres soit des ressources naturelles. Avec le projet routier, l'État peut mener une action plus positive conforme à ses promesses de développement économique.

5.3.4. Le renouvellement de la promesse de « rédemption » : le goudronnage de la PR-405 et la définition progressive de la contrainte imposée par les « écologistes »

La première annonce de goudronnage de la route Cacatu-Guaraqueçaba est l'objet d'une grande publicité en 1987 par le gouverneur d'alors, Álvaro Dias. Le projet, présenté par le DER-PR, devait extraire des galets des fleuves de la région afin de les utiliser lors du goudronnage. Mais les règles environnementales – le « classement » de la « Serra do Mar » et le décret de création de l'APA –, interdisaient ce type d'extraction et d'intervention dans les

[183] La production de café ne fut jamais très répandue dans le littoral du Paraná. L'État en fut, cependant, dans le contexte brésilien, un des principaux producteurs jusqu'aux années 1975, quand un hiver très rigoureux a fait baisser fortement la productivité. Dans les années 1960 et 1970, ainsi, l'État du Paraná en stimulait la plantation, mais les conditions climatiques de Guaraqueçaba (comme les hauts taux d'humidité et de pluviosité), ainsi que la méconnaissance des paysans locaux des techniques de production et leur peu d'intérêt pour le travail du café ont fait que ce produit ne devienne pas une force de l'économie du littoral nord.

[184] La compagnie de colonisation de la première moitié du XXe siècle, par exemple (Cf. la section 5.1.)

cours d'eau ; la Superintendance de Ressources Hydriques et d'Environnement[185] (en partenariat avec d'autres institutions gouvernementales), demande alors des adaptations du projet, sans, pourtant, l'empêcher. Une commission est mise en place afin de « déterminer un programme de monitorage dans la région de l'APA de Guaraqueçaba », intégrant des critères géologiques, écologiques et économiques (SUREHMA, 1987, p.24).

L'étude de la SUREHMA évoquait également le besoin d'une supervision par la SEMA – structure fédérale responsable par la gestion de l'APA – pour l'autorisation et le monitorage du goudronnage, ainsi que pour les activités d'extraction des galets des fleuves. Le périodique « Paraná em Páginas » suggérait, déjà en 1988, que le devenir de la route était dépendant de la résolution de problèmes avant tout environnementaux :

> « Cela concerne le goudronnage de 74 kilomètres de route, qui aurait dû se poursuivre l'année passée [1987], mais qui ne s'est pas effectué du fait de l'inexistence d'une étude d'évaluation de l'impact environnemental du goudronnage sur le secteur. […] La construction de cette route génère plusieurs commentaires, étant donné que Guaraqueçaba est considérée tel un sanctuaire naturel, réunissant des espèces végétales et animales en extinction. […] Une autre polémique est l'utilisation des galets […] L'ouvrage […] doit prendre au moins deux ans. La région est compliquée et le temps des travaux est déterminé selon tout cela. Le secrétaire des transports, ingénieur Heinz Georg Herwig est un enthousiaste de travaux publics majeurs pour notre littoral. […] Heinz est un défenseur du goudronnage entre Cacatu et Guaraqueçaba, en acceptant tout ce qui est recommandé par les écologistes, afin de rendre viable l'ouvrage mentionné. » (Paraná em Páginas, Septembre 1988, p.3)[186].

Les fonctionnaires publics de l'environnement, impliqués dans les années 1980 dans le contrôle des activités paysannes, en particulier de l'usage des ressources naturelles, ont repris ces arguments, s'opposant en cela aux institutions prônant le développement économique de la région. L'affaire du goudronnage de la route ne pouvait que renforcer cette opposition.

En effet, certains des fonctionnaires s'étaient positionnés contre la construction de la BR-101[187]. Cependant, pour le goudronnage de la PR-405, leur positionnement visait plutôt à en faire un projet exemplaire. Les documents officiels évoquant de façon détaillée les raisons d'une interdiction du goudronnage sont rares, mais, du point de vue de la presse, ce sont bien

[185] "Superintendência de Recursos Hídricos e Meio Ambiente" (SUREHMA).

[186] Traduction libre de l'extrait : "Trata-se da pavimentação de 74 quilômetros de estrada, o que deveria ter acontecido no ano passado mas que não aconteceu porque inexistia um estudo para avaliar o impacto ambiental que a pavimentação poderia causar na área. A construção dessta estrada tem egrado muitos comentários tendo em vista Guaraqueçaba ser considerado um santuário natural, reunindo espécies vegetais e animais em extinção. [...] Outra polêmica é a que trata do uso de seixos. […] A obra […] deve demorar dois anos, pelo menos. A região é complicada e o tempo de trabalho é determinado por tudo isso. O secretário de transportes, eng. Heinz Georg Herwig, tem sido um entusiasta defensor de melhoramentos públicos de vulto, para o nosso litoral. […] Heinz é defensor do asfaltamento entre Cacatu e Guaraqueçaba, aceitando tudo que é recomendado pelos ecologistas para tornar viável a mencionada obra."

[187] De fait, des fonctionnaires fédéraux, liés à des instituts environnementaux des États du Paraná et de São Paulo ont manifesté leur opposition à la construction de cette route, afin de protéger le complexe estuarien de Cananeia-Iguape-Guaraqueçaba (Von Behr, 1998).

les écologistes qui sont désignés comme responsables. Or, si le goudronnage n'a pas été possible en 1987/1988, c'est à cause de « raisons géotechniques et de viabilité », l'étude indiquant qu'une route asphaltée devrait suivre un autre tracé exigeant beaucoup plus d'investissements, d'études et de temps[188] (SPVS, 1992, p.43).

5.3.5. Les projets de route sous un régime « écologique »

En 1998, le gouverneur d'alors, Jaime Lerner, annonça la construction d'une « Route-Parc de Guaraqueçaba »[189]. L'influence des organisations écologistes non gouvernementales se renforçant dans le secteur à partir de la fin des années 1980, la proposition du « Plan Intégré de Conservation pour la région de Guaraqueçaba » en 1992 donnait déjà des recommandations par rapport au transport local selon des principes écologiques : la totale interdiction de construction de nouveaux projets routiers, comme celui de la BR-101 ; le renforcement du transport hydro-viaire ; l'attribution d'une importance secondaire à la nécessité du goudronnage de la PR-405. Le goudronnage ne serait donc pas, selon ce Plan, une « urgence » pour la région, étant donné que la route déjà existante, « bien que de manière déficitaire pour la population locale, […] elle rend compte, à minima, de ses besoins » (SPVS, 1992, p.43). En même temps, ce Plan proposait que, dans le cas où la route serait finalement asphaltée, il faudrait suivre un modèle adapté aux conditions écologiques locales, à savoir : une « Route APA »[190].

Cette dernière proposition interdisait certaines activités à proximité de la route – comme les panneaux publicitaires –, et certains types de cargaisons. En outre, elle soulignait le besoin d'un programme de monitorage des usages des terres, ainsi que du trafic, par l'installation d'une barrière contrôlant l'entrée et la sortie de personnes n'habitant pas le secteur. La

[188] La construction de routes est affaire de prestige et de popularité pour un gouverneur. À l'époque, Álvaro Dias renforce le système routier de l'État, en goudronnant des routes afin de permettre le transport de la production agricole « indépendamment des conditions climatiques » (Dias, 1988). Cet asphaltage ne suscita pas d'oppositions. A Guaraqueçaba, le scénario est tout autre : les caractéristiques naturelles et les conflits fonciers dans la région, ainsi que le mouvement écologiste émergent depuis 1970, ont donné une plus grande visibilité au projet routier et ont généré plus de débat ; en conséquence, les groupes écologistes gouvernementaux et non-gouvernementaux ont fait monter les enchères en se montrant plus exigeants sur la qualité des travaux de goudronnage, ce qui rendait le projet plus coûteux et plus long.

[189] Il existe actuellement une série de propositions autour des routes dites « écologiques ». D'une part, les « routes-parc » représentent le plus souvent une route insérée dans une aire protégée, où des règles précises de trafic, de charges et d'horaires définissent son usage et où des objectifs d'éducation environnementale et d'écotourisme doivent être tenus. D'autre part, routes « écologiques » ou « éco routes » évoquent souvent l'idée d'une route construite en utilisant des matériaux et des ouvrages d'art répondant à des principes éco-responsables (soit de l'asphalte recyclé, soit des passages à faune, etc.). À ce titre, voir : A. Soriano (2006).

[190] "Estrada APA".

régularisation foncière des propriétés de la région y était également indiquée comme une exigence fondamentale avant tout début des travaux.

Le projet du gouverneur Jaime Lerner fut ainsi basé sur les propositions de ce Plan Intégré de Conservation (SPVS, 1992), intégrant les recommandations d'autres études, comme celle proposée par la SPVS en partenariat avec l'IAP et l'Unilivre – le « Programma de Développement Durable de l'APA de Guaraqueçaba », connu par le slogan « Guaraqueçaba vers l'avant, Guaraqueçaba toujours »[191] (IAP, 1999 ; Folha de Londrina, 01/04/1998) –, et le document du macro-zonage proposé par l'IPARDES (IPARDES, 1990 ; 1995).

Cependant, l'idée de la « Route-Parc » est plus présente dans les études et plans de la SPVS que dans les études des instituts gouvernementaux, notamment ceux de l'IPARDES. Il faut rappeler que c'est également à la fin des années 1990 que la SPVS met en place l'achat de terres avec l'objectif de récupérer des aires dégradées pour en faire des réserves naturelles et contribuer au marché du carbone (cf. section 5.2). Ainsi, le projet d'une infrastructure routière tournée vers la « vocation nature » de Guaraqueçaba, répondait au débat majeur de cette période : le développement durable. Le Programme gouvernemental de 1999 proposait donc :

> « L'adéquation et les améliorations de la route d'accès au siège de Guaraqueçaba (tronçon Cacatu-Guaraqueçaba) fera que sa piste et ses équipements périphériques, au-delà de son naturel usage pour le transport de la production et pour le trafic de la population locale : (1) devienne une attraction pour l'écotourisme, (2) [un] instrument pour la diffusion de la communication et du transfert d'informations et de l'éducation environnementales, (3) par son goudronnage et ouvrages de drainage réduisant le processus d'ensablement des cours d'eau […], (4) l'amélioration de l'écoulement de la production, et (5) la prééminence des activités économiques des communautés. »[192] (IAP, 1999, p.31).

Le goudronnage n'aboutit pourtant pas, même si la pierre inaugurale a été posée à Guaraqueçaba par le gouverneur Jaime Lerner lui-même. Le dossier du projet fut analysé par l'IBAMA, qui demanda la réalisation d'une étude d'impact environnemental et exigea que le revêtement fasse appel à des alternatives technologiques adaptées, exigences qui ont plus d'impact sur le plan politique que sur celui de l'action à proprement parler (Scaramella, 2007). En effet, la procédure a été stoppée par l'État du Paraná pour raisons administratives :

[191] "Programa de Desenvolvimento Sustentável da Área de Proteção Ambiental de Guaraqueçaba", connu par "Guaraqueçaba pra frente, Guaraqueçaba sempre".

[192] Traduction libre de l'extrait : "A adequação e melhoramentos na estrada de acesso à sede de Guaraqueçaba (trecho Cacatu-Guaraqueçaba) fará com que sua pista e obras periféricas, além de sua natural utilização para o transporte da produção e trânsito da população local, (1) torne-se em atrativo para o ecoturismo, (2) instrumento para a veiculação da comunicação e transferência de informações e educação ambientais, (3) pela sua pavimentação e obras de drenagem reduza o processo de assoreamento dos cursos d'água [...], (4) melhora do escoamento da produção, e (5) favorecimento às atividades econômicas das comunidades."

l'entreprise Engemin, recrutée pour faire l'étude d'impact, n'a pu réaliser que le diagnostic de la région. Selon le rapport de la visite technique des représentants de la Chambre Technique d'Infrastructure du CONAPA à l'Engemin, l'entreprise d'élaboration du projet technique (Conspel) ne fut pas payée en avance par le DER, ce qui a bloqué l'élaboration du projet et, par conséquence, l'analyse de ses impacts par le bureau d'études (Rapport CT Infrastructure CONAPA, 24/07/2004 ; enquête de terrain, 2015-2016).

5.3.6. Le non-aboutissement du projet routier malgré les mobilisations de l'action collective et les « engagements » des élus

Entre 1998 et 2010, les gouverneurs de l'État du Paraná n'évoquent plus officiellement le goudronnage de la PR-405 lors de leurs campagnes électorales. L'empêchement de cet ouvrage et ses conséquences sont cependant systématiquement médiatisés par les périodiques, les élus locaux et certains mouvements sociaux. Parmi les arguments le plus utilisés, celui selon lequel « l'environnement empêche le développement de Guaraqueçaba par l'interdiction du goudronnage de la route », s'impose comme une « vérité » (Tableau 16).

Tableau 16. Extraits de la revue de presse (2000-2015) indiquant la relation directe entre le non-goudronnage de la PR-405 et la question environnementale[193]

Source	Extrait
Gazeta do Povo, 04/07/2003 « Buracos e falta de sinalização afetam 3 de cada 10 km de estradas no PR »	« PR-405 – Entre Antonina et Guaraqueçaba. La route de terre dans des mauvaises conditions de trafic rend Guaraqueçaba isolée quand il pleut beaucoup. Le projet de goudronnage rencontre la résistance des environnementalistes. »
Paraná Online, 19/08/2008 « Chuvas bloqueiam acesso rodoviário a Guaraqueçaba »	« Le maire de la ville, Riad Said Zahoui (PSB), dit que les conditions de la route furent déjà pires, mais que seulement son goudronnage ou son revêtement pourraient amener un certain développement pour le municipe : 'ce serait une rédemption pour nous tous'. » […] « Le Département des Infrastructures routières (DER) informe que la viabilité de l'entretien de la route est assurée, à partir du moment où le goudronnage ne peut pas être établi à cause de questions environnementales. »
Paraná Online, 16/01/2011 « Guaraqueçaba exuberante só para os turistas »	« Connue pour l'importance de son patrimoine naturel et pour abriter la plus grande zone résiduelle de forêt atlantique du pays, Guaraqueçaba réserve une condition précaire, dans divers aspects, à ses habitants. » […] « Avec autant de problèmes, ce n'est pas rare de rencontrer des villageois qui attribuent aux Organisations non Gouvernementales (ONG) la raison par laquelle le municipe ne se développe pas. »
Paraná Online, 28/01/2013 « Guaraqueçaba sofre com acesso precário »	« Selon Martins [secrétaire de tourisme de Guaraqueçaba], afin de conquérir la partie de la population qui est contre le goudronnage de la route, le gouvernement a besoin d'adopter un format de route-parc. »

[193] Pour les textes originaux en portugais, voir Annexe 9.

Gazeta do Povo 03/03/2015 « Situação da estrada de Guaraqueçaba é mais delicada e não há solução no horizonte »	« Autant de nature à être soignée finit par impacter directement et indirectement les habitants. Pour des raisons principalement environnementales, la route goudronnée n'a jamais été achevée. Et la PR-405 représente un tourment. »

Sources : indiqués sur le tableau

En 2002, avec l'instauration du Conseil Délibératif de l'APA de Guaraqueçaba, la Chambre Technique d'Infrastructure, réunissant des habitants et des représentants institutionnels, met en place des discussions et des stratégies pour remettre à l'agenda du gouvernement de l'État et du DER-PR le goudronnage de la PR-405. Après une série de débats entre les divers acteurs, le revêtement de la route est jugé nécessaire, et un accord est trouvé avec les organisations environnementalistes contre la prise en compte des impacts environnementaux, cela de façon collective jusqu'aux exécutants des travaux.

Entre temps, une série de réunions eut lieu entre le CONAPA, les techniciens du DER et les entreprises. L'objectif était, avec le soutien des mairies locales (Antonina et Guaraqueçaba), de faire approuver le projet par le gouverneur d'alors, Roberto Requião. En même temps, et en attendant l'asphalte, la chambre d'Infrastructure du CONAPA négociait avec le DER plus d'opérations d'entretien de la route (pose de cailloux, terrassements, etc.). La mobilisation pilotée par les représentants du CONAPA avance et le DER sollicite auprès de l'IAP l'élaboration d'un « Terme de Référence » pour les études d'impact. Des institutions comme la SPVS et l'IBAMA, en partenariat avec la SEMA/IAP, se sont donc impliquées dans la construction de ce Terme, préalable aux études préalables pour la réalisation du projet de goudronnage. Ce document d'études est conclu en 2008 (Document SEMA/IAP n°069/2008), mais, sans financement dédié, l'annonce du goudronnage par le gouverneur n'a pas eu lieu.

La mobilisation perd néanmoins de sa force à partir de 2007, quand un des principaux animateurs du CONAPA, Cecil Maya, quitte la direction de l'APA[194]. Mais, en 2010, des commerçants et des acteurs du tourisme à Guaraqueçaba – en grande partie extérieurs au CONAPA – forment une association pour demander le goudronnage de la PR-405 (Image 20).

[194] Cf. section 5.2., ce dernier est connu et cité par plusieurs conseillers interviewés en tant qu'une personnalité accessible et de caractère fortement participatif, avait un rôle fondamental dans la mise en lien des acteurs locaux et des instituts gouvernementaux

L'Association des Amis de Guaraqueçaba[195] lance alors une pétition qui recueille quatre mille signatures (Paraná Online, 16/01/2011 ; 28/01/2013). Le texte de la pétition indiquait :

> « Nous, habitants, travailleurs et visiteurs de la ville de Guaraqueçaba, par le biais de l'Association des Amis de Guaraqueçaba, sollicitons le goudronnage immédiat de la PR-405 […], mettant fin à l'isolement culturel, commercial, touristique et social que la municipalité vit depuis plusieurs années. » (Petição Pública, 2017)[196].

Pétition relayée par des actions de médiatisation dans d'autres municipes, ainsi que sur des radios locales (Associação de Amigos, 2011).



Image 20. Autocollant de l'Association des Amis de Guaraqueçaba (à gauche) et panneau de bienvenue (à droite) installé à l'entrée de la ville

Source : Associação de Amigos, 2011

En 2010, lors de la campagne électorale envisageant la tête du gouvernement du Paraná, le candidat Beto Richa promet : « Beto va goudronner le tronçon Cacatu-Guaraqueçaba. Ça sera une 'éco-route', construite avec des matériaux qui évitent des dégâts à l'environnement » (PSDB-PR, 01/09/2010). Le candidat est élu, mais ne donne pas suite à la procédure d'études et d'élaboration du projet routier. En 2011, le gouverneur propose alors que les municipalités ayant des faibles Indices de Développement Humain (IDH) – dont Guaraqueçaba –, bénéficient de l'investissement routier de l'État du Paraná, soit par goudronnage soit par réforme des tronçons (AEN, 28/10/2011). À l'occasion, l'accès à l'infrastructure routière était directement associé aux conditions de vie de la population, le manque de goudronnage justifiant, en grande mesure, la condition de « retard » de certaines municipalités[197].

---

[195] "Associação de Amigos de Guaraqueçaba". Les membres de cette association sont très actifs auprès de la mairie de Guaraqueçaba, à laquelle ils demandent un soutien à l'activité touristique (comme par exemple des panneaux de bienvenue à l'entrée de la ville).

[196] Traduction libre de l'extrait : "Nós, moradores, trabalhadores e visitantes da cidade de Guaraqueçaba, através da Associação de Amigos de Guaraqueçaba, solicitamos a pavimentação imediata da PR-405 [...], dando fim ao isolamento cultural, comercial, turístico e social que o município vive já há vários anos."

[197] « Avec l'universalisation de la garantie minimale d'accès par voie routière (à la fois en bonnes conditions, accessible et sécurisée), le gouvernement cherche à renforcer sa position d'instigateur du développement et de promoteur de l'inclusion de la population jusqu'alors exclue en raison de l'isolement routier, affirme le secrétaire de l'Infrastructure et Logistique, José Richa Filho. » (AEN, 28/10/2011). Traduction libre de l'extrait :

À la même époque, Cecil Maya retourne provisoirement (2011-2012) à la direction de l'APA et envoie des nouvelles demandes de goudronnage au gouvernement de l'État et au DER (enquête de terrain, 2015-2016). En juin de la même année, le Plan Directeur de Guaraqueçaba, soumis par la mairie, est approuvé par le Conseil du Littoral. Ce Plan avançait que le goudronnage de la route devait être fait selon les principes d'une « Route-Parc ».[198]

L'affaire demeure cependant sans nouvelles jusqu'en janvier 2013, quand Beto Richa annonça l'autorisation pour de nouvelles études, sans mentionner pour autant la condition de Route-Parc ou de Éco-Route. Et Beto Richa précisa : « S'agissant d'une 'aire environnementale', l'étude va établir quels soins seront nécessaires pour l'exécution des travaux » (AEN, 18/01/2013). L'événement, largement médiatisé (G1, 18/01/2013 ; Tribuna do Paraná, 19/01/2013), a lieu à Guaraqueçaba, le gouverneur promettant le début des travaux en 2014[199], ainsi que la construction de 30 habitations populaires, destinées à des pêcheurs artisanaux de la région.

Depuis lors, le projet de goudronnage est resté à l'état de projet et n'est même plus évoqué dans les campagnes électorales des gouverneurs. En 2014, ni Beto Richa, candidat à réélection, ni Roberto Requião, ne débattent explicitement de la question. Seule la candidate du Parti des Travailleurs, Gleisi Hoffmann, cite le besoin d'amélioration des conditions de roulage sur la PR-405 (Planos de Governo, 2014 ; Gazeta do Povo, 08/09/2014).

En 2013, après une période de relative stagnation, l'APA reprend ses activités à partir de l'arrivée de nouveaux fonctionnaires. Outre les trois analystes environnementaux destinés à cette aire protégée, des fonctionnaires sont recrutés pour la Réserve Biologique de Bom Jesus, créée 1 an avant. Si, d'une part, l'équipe de l'ICMBio s'est renforcée, le bureau d'administration change d'affectation, déplacé de Guaraqueçaba à Antonina. Une antenne de l'Institut Chico Mendes demeure cependant dans le municipe de Guaraqueçaba, où est affecté le bureau de l'ESEC. En décembre 2013, la première réunion du Conseil Consultatif de l'APA, sous la nouvelle gestion, débat des priorités d'action, comme la restructuration du Conseil, mais sans aucune mention de la PR-405[200].

"Com a universalização da garantia mínima de acesso rodoviário trafegável, acessível e seguro, o governo pretende firmar sua posição de indutor do desenvolvimento e de promotor da inclusão da população excluída em função do isolamento viário, afirma o secretário de Infraestrutura e Logística, José Richa Filho.".

[198] Conseil réunissant les maires des municipalités du littoral du Paraná et les institutions gouvernementales, d'éducation et de recherche concernées par l'aménagement territorial de la région.

[199] Considérer que l'année 2014 fut une année de campagne électorale, les élections ayant lieu au mois d'octobre.

[200] Il en est de même des deux réunions en 2014, quand l'affaire de la route ne rentre pas non plus à l'ordre du jour et n'est pas citée dans les comptes rendus (Comptes rendus CONAPA, Décembre/2013 ; Juin/2014 ; Novembre/2014).

Lors des dernières élections municipales à Guaraqueçaba (2016), cette affaire ne fait pas non plus l'objet d'une grande publicité de la part des trois candidats au poste de Maire. Aucun d'eux ne promet le goudronnage : l'un d'eux, Marco Antonio propose dans ses vœux un renforcement du transport fluvial/maritime, ainsi que la création d'un Terminal de Passagers polyvalent ; une autre, Lilian Ramos, ne cite pas la route PR-405, mais promet l'amélioration des routes municipales ; le groupe du candidat élu[201], Ariad Junior, propose, dans son plan de gouvernement, de faire appel au gouvernement de l'État du Paraná pour goudronner des petits tronçons de la PR-405, à savoir les cinq kilomètres desservant les villages localisés en proximité de la route.

La question de la route n'est évidemment pas déterminante dans le résultat des élections. Cependant, il est intéressant d'observer le changement de la place occupée par l'affaire routière au fur et à mesure des années et des campagnes politiques. Elle y figure comme un gage de développement pour la région, mais elle est également une promesse jamais accomplie, perdant de son « poids » au fur et à mesure des campagnes électorales. Le fait est qu'une opinion publique s'est formée sur le sujet en l'associant à une mise en question du projet par les acteurs de la protection de la nature. En ce sens, dans quelle mesure la question environnementale a-t-elle cadré l'expérience publique de cette affaire ? Dans quelle mesure, également, la perception et l'acceptation de la question environnementale par la population ont-elles été influencées par la question du goudronnage de la route ? Que peut nous apprendre cet entrecroisement de l'affaire routière avec l'argumentaire environnemental de ce qu'est l'action publique environnementale dans le cas d'un espace naturel protégé habité ?

*

Comme nous l'avons montré, Guaraqueçaba, dans sa partie continentale, est, depuis le XVIIe siècle, une société essentiellement rurale. Elle repose sur deux figures : celle du grand propriétaire qui, au gré des opportunités économiques, s'installe dans la région ; celle du petit

[201] Il faut pondérer, ici, que les élections municipales de Guaraqueçaba ont un ancien historique de révocations de candidatures, souvent causées par : achat de vœux, corruption, abus du pouvoir politique, abus du pouvoir économique. En 2016, le premier tour des élections a été annulé étant donné l'accusation faite contre le candidat Riad Zahoui (maire entre 2009-2012). Son fils Ariad Junior, remplace son père dans les élections supplémentaires, recevant 56% des veux valides (3.207) contre 43% (2.477) pour la candidate Lilian (maire entre 2013-2016). Le candidat Marco Antonio, ayant participé lors du premier tour, remporte seulement 220 vœux à cette occasion (TSE, 2017). Nous y reviendrons ultérieurement.

paysan dans un système vivrier au sein duquel l'autoconsommation voisine avec des activités de cueillette des ressources forestières et de chasse dans les zones de forêt.

L'anarchie foncière, source de conflits, qui règne dans la région nécessite l'arrivée des pouvoirs publics à partir des années 1970 afin de réguler les régimes de « *grilagem* » et de « *posse* » des terres et d'éviter les dégradations environnementales causées par l'ouverture de nouvelles parcelles. La construction de la PR-405, qui, plus tard, sera au centre de controverses à propos de son asphaltage, coïncide avec une intervention publique croissante et devient symbole d'une double promesse, celle du développement et, surtout, celle de la « rédemption » pour une population locale enclavée.

La construction de la PR-405 ne fut pourtant pas suffisante pour permettre à la région de se développer, étant donné la quasi-absence d'actions des élus municipaux et de l'État du Paraná dans la région. Cet effacement des pouvoirs locaux contraste avec la forte présence des institutions du gouvernement fédéral, qui, avec le bataillon de la police forestière, contrôlent les terres et l'usage des ressources naturelles. Les instituts comme l'ITC et l'IBDF/SEMA font partie de ce dispositif et leur opposition à la construction de la BR-101 dans les années 1980 laisse entendre, pour une majorité d'habitants, que l'environnement est un facteur de blocage du développement de Guaraqueçaba.

L'évolution, cependant, des pratiques et des paradigmes de protection de la nature ont pu infléchir partiellement cette perception : ce fut le cas des actions du conseil délibératif de l'APA, créé en 2002. Un des premiers espaces de débat public dans la région, ce Conseil a été une arène de discussion des affaires locales, arène où de fortes tensions entre parties prenantes ont été ressenties. Par rapport au goudronnage de la route, cependant, le CONAPA a interpellé les institutions responsables, mais, même si un travail d'information et de publicisation fut fait, le projet n'a jamais abouti.

Cet échec est attribué par les élus « aux oppositions des écologistes », même si ceux-ci ne se sont pas prononcés contre le goudronnage depuis les années 1990, mais ont posé des conditions, que toutes les procédures réglementaires d'études, d'accompagnement et de réduction d'impacts soient réalisées en amont. En outre, « l'existence d'une Aire de Protection Environnementale » était également identifiée comme une raison du « non-portage » du projet par le gouvernement de l'État, même si l'APA n'avait aucun moyen juridique pour s'y opposer.

C'est, entre autres, à partir de ces scénarios que s'est construite l'expérience publique des espaces naturels protégés habités à Guaraqueçaba. Les discours binaires opposant conservation et développement, ainsi que le recours à l'utopie du développement durable,

n’épuisent pas la complexité des enjeux qui traversent ces ENPH, où la gestion d’une nature ordinaire doit composer avec des paysages protégés.

Troisième Partie

Les ENPH, des espaces dynamiques au gré des transactions : écologie des expériences publiques de l'environnement

Les Espaces naturels protégés habités, comme nous l'avons vu précédemment, constituent des dispositifs de protection de l'environnement dans des espaces habités porteurs d'attributs naturels considérés remarquables. Reconnus par un grand nombre d'acteurs – comme les corps techniques des administrations centrales, ainsi que par des organisations écologistes – comme des catégories « d'aires protégées », ces ENPH relèvent cependant d'une

forte complexité concernant leur mise en place et leur mise en sens. Ils peuvent donc renvoyer à des modes de fonctionnement très différents et être l'objet d'une reconnaissance très hétérogène par leurs parties prenantes.

Nous partons du présupposé que ces Espaces, plus précisément les deux catégories de paysages protégés faisant l'objet de notre étude – un Parc naturel régional et une Aire de Protection environnementale – se mettent en place par une série d'expérimentations dont nous proposons, dans cette Troisième Partie, d'analyser dans quelle mesure elles composent des expériences publiques de l'environnement. En retraçant, ainsi, les points clés de leur « habitat d'expérience »[202] (Mead, 2006 [1934]), nous cherchons à identifier la façon dont les ENPH ont pu organiser et/ou mobiliser des « champs d'expériences collectives »[203] par rapport aux actions de protection de l'environnement, et cela dans le Marais poitevin et à Guaraqueçaba.

Dans la Deuxième Partie, nous avons identifié les faits marquants qui ont pu participer à la construction des liens des acteurs locaux à leur environnement « naturel », à l'arrivée de la question de la protection de la nature, ainsi qu'à l'avènement de « troubles » mettant à l'épreuve les pratiques et les compréhensions concernant la question environnementale. Nous présentons donc dans les deux prochains chapitres comment l'expérience publique s'est organisée au sein du PNR et de l'APA. Partant de situations problématiques dans chacun de ces territoires, nous évoquons certains tournants de l'expérience locale par rapport aux structures ENPH et à leurs objectifs d'action.

À cet effet, nous avons, initialement, retracé dans une perspective sérielle, les événements qui ont été l'objet ou la cause de certaines intrigues mettant à l'épreuve l'expérience « au sein de » et « promue par » les ENPH. Nous appréhendons ces expériences

[202] Telle perspective se fonde dans un replacement des éléments logiques dans les situations provoquant des événements, et/ou des réflexions. « Pour décrire un objet, nous devons en isoler les détails, puis, pour un compte rendu plus approfondi, en prenant une attitude critique, nous devons découvrir ce qui, en lui, provoque cette réponse complexe. Ce faisant, nous obtenons une proposition sur la nature de l'objet ou, dit autrement, sur sa signification. » (Mead, 2006 [1934], p.172).

[203] « La médiation d'une expérience collective est ici capitale pour que le trouble soit *problématisé* et *publicisé* et que les personnes sachent à quoi elles ont affaire et quoi en faire. Elles remanient leurs critères de compréhension et redéploient leurs horizons d'intelligibilité. Elles essaient de convertir le trouble en problème (*issue*) à propos duquel elles disposent d'informations, sur le sens duquel elles peuvent s'entendre ou se disputer, et sur lequel elles se donnent des prises d'action. Autrement dit, elles engendrent un *champ d'expérience collective* avec des façons de voir, de dire et de faire de sens commun, articulées par un réseau de nombres, de catégories, de types, de récits et d'arguments disponibles qui permettent de saisir un état de choses comme un problème identifiable et reconnaissable. Ce champ d'expérience comprend également des ensembles de mœurs, d'usages ou de coutumes, d''habitudes conjointes' qui organisent un 'ordre moral' (Dewey, 1922 ; Park, Burgess, 1921) et qui rendent possible en pratique d'éprouver toutes sortes de sentiments moraux en bien et en mal, de s'indigner et de l'exprimer auprès des autres. Il comprend enfin une trame de supports et de relais matériels – des corpus de savoirs, des banques de données, des statistiques pour quantifier, des lois à actionner et des techniques à utiliser : le trouble est conformé dans un espace d'équivalences (Desrosières, 1993, 2008a, 2008b) moyennant par exemple des séries de mesures […] » (Cefaï, 2016, p.30-31).

en tant que procès, dans lequel le maillage des dispositifs mobilisés peut nous permettre d'identifier les cadres à partir desquels le PNR et l'APA se présentent comme médiateurs et/ou mobilisateurs de l'expérience publique de l'environnement. Il faut remarquer, dans ce sens, que :

> « Un procès n'est pas seulement temporel et séquentiel : il est aussi 'sériel', en ce sens que les actes et les événements antérieurs de la série préparent la voie aux suivants et ceux-ci sortent de ce qui les précède et en dépendent. De ce fait, un procès a une force cumulative. Un procès implique aussi un changement à la fois dans l'organisme et dans l'environnement dans le cours de leur interaction. C'est pourquoi, lorsqu'il s'agit d'action, les critères d'évaluation du développement du procès, de sa complétude ou de son incomplétude, sont externes – ils sont dans le degré de transformation recherchée des choses. » (Quéré, 2015, p. 9-10).

Ainsi, bien que chaque expérience soit présentée dans les Chapitres 6 et 7 selon trois principaux tournants, ces derniers ne sont pas considérés comme des événements politiques ou historiques isolés, mais comme des situations où une série de transactions convergent, entrainant l'adaptation des mécanismes d'action, que cette adaptation soit directement ou indirectement liée aux ENPH. Pour identifier les différents mécanismes qui aboutissent et qui résultent de tels tournants, nous avons tenu compte de l'interdépendance des différents dispositifs au sein d'un maillage sur lequel l'expérience se reconstruit constamment, surtout quand les organismes de cette expérience font face à des situations problématiques. Et ceci de manière réciproque, une fois que :

> « Sans un tel maillage de dispositifs symboliques, comptables, juridiques, médiatiques, institutionnels… le 'trouble' ne gagne aucune consistance et n'accède jamais au foyer de l'attention publique. La définition de la situation problématique n'est pas seulement une affaire de créativité, mais aussi d'institution (Trom, Zimmermann, 2001). Un problème public n'advient pas dans le vide, il est pré-formaté par des précédents. Il trouve ses marques dans une '*culture publique*' (Gusfield, 1981) où ont sédimenté les réponses à des problématisations antérieures. » (Cefaï, 2016, p.31).

Au début de notre enquête, nous avions pris les affaires routières associées à chaque ENPH comme des « affaires publiques » et/ou « problèmes publics » pouvant nous permettre d'identifier les formes de débat et de mobilisation de différents systèmes de représentations par rapport à la protection de la nature, mais, au cours de la recherche de terrain, il nous fallut revoir notre démarche initiale. Comme nous irons le démontrer dans les chapitres qui suivent, les projets d'infrastructures routières n'ont pas seulement obligé une prise de position ponctuelle des « institutions » PNR et APA au sein du débat public, mais ils ont fait partie de l'écologie de formation de sens des structures « ENPH » auprès d'autres organismes. L'histoire des routes étant intrinsèquement liée à l'histoire des aires protégées analysées, les interrelations entre les deux histoires se démontrent de fondamentale importance dans la création d'arènes publiques de débat, de manière que l'objet du trouble – découlant ou ne

découlant pas de la question environnementale – ne se présente pas de manière ponctuelle, mais si dans une trame de transactions.

Les dynamiques de traitement, de résolution et/ou d'abandon des situations problématiques sont présentées dans les lignes qui suivent. Les caractéristiques de chaque cas nous permettront, lors de la Conclusion finale, de proposer certains repères sur la construction écologique des expériences publiques de l'environnement « au sein de » et « promues par » les Espaces naturels protégés habités.

Chapitre 6.

Le Parc naturel régional du Marais poitevin : les expériences entre débats et arbitrages publics, compensations territoriales et recompositions institutionnelles

L'expérience du « Parc naturel régional » du Marais poitevin a ses origines dans la fin des années 1960, quand les dispositifs français autour de la notion « d'aires protégées » s'institutionnalisent progressivement. Cinquante ans plus tard, l'incorporation des prérogatives environnementales dans la culture publique se fait sentir non seulement au sein des réaménagements des formats institutionnels de ses structures, mais aussi dans l'émergence de mouvements d'action collective se réclamant de l'environnement (du nucléaire à la protection de la nature). À partir de la reprise des informations du Chapitre 4, sur le déroulement des événements constituant les champs des expériences de « l'environnement maraîchin », nous analyserons ici l'écologie de l'expérience publique du PNRMP.

Ainsi, dans la première section, nous montrons comment dans sa phase initiale, le Parc suit une logique totalement expérimentale et innovatrice, et cela autant en ce qui concerne ses aspects démocratiques comme en ce qui concerne sa relation à la protection de l'environnement. Nous mettons en évidence comment le régime par « expérimentation » s'est réalisé dans la tentative de construction de cadres normatifs, territoriaux, institutionnels, politiques et cognitifs d'une démarche « Parc ». Dans un contexte très conflictuel, le Parc

tente de définir son rôle sur le plan institutionnel tout en essayant de forger un langage commun autour de l'environnement.

Objet d'attention politique et citoyenne de par sa nouveauté, le Parc entre sur la scène du débat public lorsqu'il est confronté à des situations problématiques. Nous analysons donc dans une deuxième section, comment la conjugaison de différentes troubles – autant personnels que collectifs – ont progressivement fait exister le « Parc » comme objet de focalisation commune, tout en « problématisant » et en « publicisant » ses missions. Bien que de manière très souvent indirecte, le PNR devient non seulement un acteur du territoire, mais aussi un argument, un instrument et un espace au sein des arènes publiques. Cette polyvalence l'amenant également à d'importantes crises, la mise en doute de son existence par l'action publique a donné origine à une reformulation de sa place et de son objet dans le contexte régional et national.

Dans la troisième section, nous explicitons comment l'écologie des événements des années 1980 aux années 2000 a fait que le Parc s'adapte à ses expériences vécues, le réaménagement de sa structure et de son objet lui permettant, lors d'un contexte politique relativement « apaisé », d'être relabellisé. En cherchant l'évitement et l'anticipation du conflit et du débat public, le PNR incorpore de nouveaux espaces de débat au sein d'organes consultatifs. En outre, nous démontrons comment son adaptation à sa « constellation d'expériences »[204] le fait basculer vers des missions moins polémiques, basées essentiellement sur la mise en valeur du territoire par le tourisme et par le patrimoine. Finalement, nous concluons en remarquant comment le caractère dynamique de cet ENPH et de ses formes d'expérimentation font que le Parc naturel régional du Marais poitevin soit aujourd'hui une forme renouvelée d'expérience publique de l'environnement.

6.1. De la construction indéfinie d'une expérience par des expérimentations

La démarche de création d'un « Parc naturel régional » dans le Marais poitevin a ses origines, comme nous l'avons vu, chez des notables locaux qui voulaient attirer de nouveaux investissements et ainsi promouvoir l'amélioration du tourisme dans le secteur. Si cette volonté était latente depuis 1965, quand l'Union Touristique et Économique du Marais

[204] « Mouvements et contre-mouvements, groupes d'intérêt et *mass media*, communautés civiles et autorités publiques interagissent les uns avec les autres, créant des constellations d'expériences, de discours et d'actions qui s'intersectent et s'interpénètrent, se segmentent et s'équilibrent, se conjoignent et s'opposent [en rendant possible l'émergence d'une 'raison publique']. » (Cefaï, 2016, p.21)

poitevin (UTEMP) fut créée, l'initiative de demander la mise à l'étude d'un PNR pour la région fut rapidement lancée après que la législation française institue le modèle « Parc régional » en 1967.

De grands élus de la région, organisés en association, plaident la démarche auprès de l'administration centrale, mais celle-ci, considérant que les PNR se justifient auprès de métropoles, ne veut pas en donner suite (Billaud, 1984). Comme nous l'avons vu dans le Chapitre 2, le climat est alors tendu entre les différentes administrations françaises : en termes de structure institutionnelle et politique, les procédures et les mouvements pour la décentralisation de la France prenaient de l'ampleur ; en termes sectoriels et thématiques de l'administration, la protection de la nature incorporait la gestion publique, surtout sous l'impulsion de la DATAR à partir de la fin des années 1960.

6.1.1. La mise en acte dans un cadre réglementaire en construction : on va voir ailleurs

À l'échelle régionale, les grands élus à l'origine du projet, une fois sa mise à l'étude autorisée et les crédits pour la faire obtenus, recrutent un chargé de mission dont le profil est susceptible de mobiliser les élus locaux (Billaud, 1984). Il s'avère en effet qu'il joua un rôle déterminant dans la création du Parc. Outre son intérêt personnel et professionnel[205], il adhère profondément à l'idée « PNR », malgré des conditions de travail peu accueillantes :

> « Bon, l'administration ne voulait pas que je sois auprès de l'association en disant 'bon, il va être influencé', l'association des élus ne voulait pas que je sois auprès du préfet en disant la même chose… donc, je me suis retrouvé '*tout seul*' : chargé d'étude, avec un marché d'État et puis, bah, je pense… le problème de couverture sociale… c'était un truc… '*personne*' ne voulait me prendre en charge... C'était un statut professionnel qui n'existait pas ! » (Directeur du PNRMP entre les années 1970 et 1980, entretien en octobre 2016)

Aux difficultés de cadrage institutionnel de son travail s'est ajouté le flou entourant cette nouvelle structure. En effet, on pouvait alors identifier trois zones d'ombre : (i) un flou opérationnel tout d'abord puisque, même si la structure était définie en droit, la réglementation détaillée des démarches de création et de gestion des Parcs régionaux n'existait toujours pas ; (ii) une indétermination sur l'objet même de la protection, entre patrimoine naturel et culturel, l'objectif affiché étant de créer des structures au profit de la détente, le repos des hommes et le tourisme ; et enfin (iii) une forte attente à l'égard des acteurs locaux qui doivent s'engager pour proposer un projet de Charte sur un territoire précis.

[205] Originaire de Saint-Hilaire-la-Palud (Deux-Sèvres) il voulait revenir en pays maraîchin, après des années en mission en Afrique, afin d'y travailler et y faire étudier ses enfants qui arrivaient à l'âge scolaire.

Le chargé de mission recruté par le Syndicat mixte d'étude a de fait appliqué le projet de la DATAR de 1969 engageant une démarche relevant de « l'expérimentation ». Tout d'abord, sans beaucoup d'instructions sur les démarches à suivre, il fait avec son épouse un « Tour de France des Parcs », afin de connaître les expériences de PNR déjà en cours. Puis, il fait de même avec les nouveaux techniciens recrutés par le SME, afin de « voir un peu ce qui se passait dans les autres parcs avant de démarrer notre travail de terrain » (Directeur du PNRMP entre les années 1970 et 1980, entretien en octobre 2016). Des techniciens de formation universitaire dont la candidature pour intégrer une structure de protection de la nature correspond à un véritable engagement personnel, prêt justement à tenter une expérience originale, comme l'indique un des membres de l'équipe technique sur ses motivations à travailler au sein des Parcs :

> « […] et moi, je voulais depuis toujours, rentrer… j'ai toujours été passionné, notamment d'animaux et de nature, tout ça… je voulais vraiment travailler, depuis toujours, dans les Parcs… et puis j'ai lancé des CV partout et puis il y a eu un qui a abouti [rires].
> [ML : Mais auprès des PNR ou des Parcs en général ?]
> Les Parcs en général, mais les PNR, l'expérience des PNR à l'époque, moi, m'avait beaucoup interpellé, parce que c'était quand même '*nouveau*', c'était intéressant ! Bon, enfin… quand tu fais l'analyse rétrospective après, mais bon… [rires]. On est à la phase '*utopiste*' pour l'instant ! » (Premier chargé de mission environnement du PNRMP, entretien en octobre 2016).

Puis, après le « Tour de France des Parcs », l'équipe technique du SME a entrepris un « Tour des communes ». Si, en 1973, 250 communes environ furent consultées pour un accord préalable au principe de création d'un PNR, entre 1977 et 1978 l'équipe technique, sur la base de commissions thématiques, consulte à nouveau les communes pour donner un contenu à une Charte, en phase d'élaboration. Les élus locaux, nous l'avons vu, s'étonnaient de la perspective décentralisée de la démarche[206], mais encore fallait-il proposer, localement, un projet de territoire qui leur convienne. À part ce caractère « décentralisé » de la démarche, ils étaient confrontés à un « objet » qui était relativement inédit : la protection de l'environnement.

Il est intéressant, dans ce point, d'analyser le cheminement de la proposition de la démarche PNR, ainsi que de la compréhension de son objet central. En fait, on voit se dessiner dès cette période ouverte sur l'expérimentation, une ligne de clivage qui ne fera que s'accentuer au fil des années : d'un côté, des projets basés, en partie, sur une « mise en avant » des attractions naturelles et culturelles du pays maraîchin, dans le prolongement de l'initiative des grands élus pour des projets touristiques et économiques sur le territoire, de

[206] Pour les élus, il s'agissait en effet de concevoir et débattre d'un « nouveau » projet de territoire, là où ils avaient davantage l'habitude d'organiser leurs actions à partir des orientations d'une administration centrale.

l'autre, l'émergence d'une justification environnementale portée essentiellement par l'équipe technique.

6.1.2. L'incompréhension de la démarche participative : de l'originalité institutionnelle, démocratique et thématique

Le fait est que l'ouverture, par l'équipe technique, d'une arène de débat autour du « Parc régional » suscite étonnement et incompréhension de la nature d'un tel projet chez les élus locaux. La démarche « participative » voulue par l'équipe technique, réservant même aux élus locaux un rôle majeur dans l'élaboration de la Charte, mobilise peu et ne mène qu'à des débats relativement superficiels :

> « […] c'est ce qui s'est passé : les élus, après, ils ont toujours laissé filer… si bien les grands élus – le président, c'était un député-maire –, mais les petits… les délégués communaux aussi… la plupart du temps… tu vois ? Par exemple : les délégués communaux, ils étaient censés… puisque ça faisait partie de cette démarche '*participative*', hein ? On avait inventé ça avant Ségolène, finalement ! [rires] Les délégués communaux, ils étaient censés faire passer l'information ! En disant : on a un délégué par commune… De façon à qu'ils puissent dire en réunion de conseil municipal ce qui se passe au Parc, et *etcetera*… Organiser des réunions publiques – là on était toujours prêts à y aller – mais il fallait que ce soit '*eux*' qui les organisent… ça, '*jamais*'… sauf dans quelques communes, avec lesquelles on a bien travaillé… mais pour l'énorme majorité des cas, ça n'a pas fonctionné ! » (Directeur du PNRMP entre les années 1970 et 1980, entretien en octobre 2016).

Il est plusieurs raisons à cet échec de l'expérimentation initiale par une faute de reconnaissance, mais, selon l'un des membres de l'équipe technique, le statut non coercitif d'un parc naturel régional – où l'engagement renvoie plus à des prédispositions morales que d'action – y est pour beaucoup :

> « Le problème des Parcs Régionaux c'est qu'ils n'ont aucun pouvoir réglementaire. La Charte n'a aucun pouvoir, ça ne donne aucune autorité particulière au Parc. C'est une espèce d'engagement '*moral*' que prennent les différents partenaires en disant 'bon, on signe la Charte Constitutive du Parc'. Bon, après, les engagements moraux, ça va… ça sert à rien ! » (Premier chargé de mission environnement du PNRMP, entretien en octobre 2016).

La « cause environnementale » a peu d'écho auprès des élus locaux, dans un contexte, fin des années 1980, où l'agriculture, portée par la PAC, est dans une phase de reconquête des marais autour du modèle associant assèchement par le drainage et intensification par la mise en cultures. La stratégie de l'ET était, dans ce cadre, de mettre en place des actions pouvant associer certaines activités économiques à un cadre écologique bénéfique – comme par exemple le projet de restructuration des communaux et de renforcement des activités de pâturage sur prairies naturelles – et, ainsi, pouvoir modifier à la fois la donne légale, politique et morale concernant la protection de la nature au Marais poitevin.

On pourrait se questionner, cependant, sur les raisons pouvant amener les institutions et les acteurs locaux à porter une attention particulière à un sujet comme l'environnement, surtout si celui-ci n'est pas ressenti comme un « trouble ». L'établissement de régimes de « problématicité »[207] autour de la possible démarche environnementale du Parc s'organisa lors des premières années (1979-1989) autour de deux axes. Le premier concernait les habitants, mais surtout les élus et les représentants professionnels, comme les Chambres d'agriculture, dans la mesure où ils craignaient le blocage de leur développement économique. Le deuxième axe de « problématicité » concernait l'équipe technique du PNR, ainsi que les mouvements écologistes naissants, dans la mesure où ils redoutaient l'impuissance du Parc face aux enjeux de pollution des eaux ou de recul des prairies naturelles humides :

> « Alors… ça revient à ce que j'ai dit : c'est-à-dire que tout le monde savait qu'il y avait un Parc. Mais, ils avaient… comment dire… une '*très mauvaise*' idée de ce qu'était le Parc… et c'est pour ça que beaucoup se sont dit… alors… : ceux qui auraient pu être sympathisants aux idées du Parc… se sont dit 'il y a un Parc ! Le Marais va être *protégé !*' et ceux qui étaient plutôt contre les idées du Parc se sont dit '*oh la vache !* Le Parc va nous empêcher de continuer à faire ce qu'on voulait faire !'. Ça veut dire que tout le monde savait qu'il y avait un Parc, mais c'était, quand même, très mal parti sur le fond ! » (Premier chargé de mission environnement du PNRMP, entretien en octobre 2016).

Cette double vision du Parc, soit une menace soit une opportunité, est nécessairement présente à partir du moment où son indétermination quant à son contenu programmatique alimente des attentes nécessairement contradictoires, liées à leurs « habitats expérientiels ». C'était d'ailleurs l'enjeu de la construction d'une Charte, placée de fait sous le signe de l'expérimentation démocratique et thématique proposée aux élus locaux, que d'engager un travail au niveau local pour dépasser et reformuler ces perceptions initiales. D'ailleurs, dès la fin des années 1960, l'équipe de Serge Antoine au sein de la DATAR s'interrogeait déjà sur le prix – supposé élevé – de l'expérimentation, sur les modalités de sa mise en œuvre et sur les domaines de l'action publique à être privilégiés :

> « 2) Faut-il que l'État contraigne un certain nombre de secteurs à inclure, dans leurs budgets, une certaine somme pour conduire des expérimentations ?
> [S. Antoine] C'est une question importante. Mais il faudrait voir si cela peut être demandé à tous les secteurs de l'économie ou seulement à ceux susceptibles de déboucher sur des problèmes non résolus par la société. » (DATAR, 1969, p.8).

La création du PNR dans le Marais poitevin coïncide avec un moment où, localement, les bouleversements liés à la mise en œuvre du Schéma d'aménagement des marais de l'ouest

[207] Comme le décrivent Quéré et Terzi (2015, p.6-7) : « Or, il est indispensable que les manières de penser par lesquelles les communautés restaurent leur unité autour de certitudes dogmatiques soient ébranlées pour que puisse s'organiser une *expérience publique*. Tel est l'enjeu de la problématicité. C'est sur cet arrière-plan critique que nous avons abordé l'expérience publique sous les auspices de l'enquête et donc d'un mode d'organisation de la vie sociale qui exige que ce qui est routinièrement tenu pour acquis dans l'attitude naturelle reste disponible à sa problématisation et que les certitudes qui la fondent restent susceptibles d'être ébranlées. »

commencent à être perçus comme un changement radical du paysage maraîchin. Certes, la rhétorique environnementale est concentrée dans les associations mais l'habitant, le riverain, le chasseur ou le touriste (et celui qui en vit) se sentent interpellés, « troublés » par cette évolution. Le Parc a vocation à faire converger ces attentes « environnementales », ou tout au moins à leur donner une grammaire à partir de ses actions, dans le sens où on commence à percevoir et à reconnaitre les enjeux en tant que des problèmes « environnementaux ».

6.1.3. L'expérimentation d'un régime de « problematicité » par l'environnement

En 1984, les travaux de drainage et de remembrement de terres opérés par le Schéma d'aménagement des Marais de l'Ouest commencent donc à faire polémique dans le Marais poitevin, cela autant chez certains agriculteurs et habitants comme au sein de la structure PNR. Comme nous l'avons vu dans le Chapitre 4, l'équipe technique du Parc dénonça l'ignorance du Parc par les aménageurs responsables des grands drainages. Parmi les élus du Syndicat Mixte, beaucoup soutiennent ces aménagements et c'est cette absence de consensus qui oblige l'équipe technique à faire remonter le dossier au secrétariat du ministère de l'Environnement, afin de déplacer la tension locale au-delà du bureau du PNR. Ainsi, devant l'inaction chronique des élus vis-à-vis des engagements de la Charte et de ses compromis, et suite aux désaccords entre les deux équipes du Parc, l'appel à l'administration centrale donne lieu, plus qu'à une première publicisation des conflits internes de la structure, à un questionnement des compétences et des besoins de médiation entre les différentes sphères d'aménagement du territoire[208].

Certains groupes se mobilisent également, dans la même période, pour questionner les projets de drainage et leurs impacts, dont certains menacent les grands communaux. C'est le cas d'un des principaux mouvements écologistes du secteur, la Coordination pour la Défense du Marais poitevin (CDMP). Si, dans un premier temps, la Coordination est le porte-parole de

[208] En 1982, un bilan sur les expériences des Parcs naturels régionaux fut élaboré dans le cadre de la préparation des « Journées Nationales » des PNR. Dans le document, rédigé par T. Billet, M-E. Chassagne, L. Mermet et J-M. Natali, on remarquait déjà les problèmes associés à la structure de pouvoir des PNR français, ainsi que les problèmes rencontrés entre les équipes techniques et les équipes d'élus dans son ensemble : « Nous avons mentionné comme un point fort la 'mise à disposition' des élus ruraux d'une équipe technique localisée, pérenne, et pluridisciplinaire, associant développement et écologie. Une telle équipe apporte sa compétence et sa motivation et avec elles certaines conceptions du développement et du progrès, des préoccupations et des techniques 'alternatives'. […] C'est à la fois sa force et son utilité et une source de problèmes entre la dynamique de l'équipe et les projets des élus, il faut trouver une ligne harmonieuse, ou au moins viable. La recherche d'un équilibre équipe-directeur-président-élus est donc une affaire majeure pour le fonctionnement du Parc. » (Billet *et al*, 1982, p.32)

ceux qui dénoncent les grands drainages et les projets d'aménagement, sa critique porte très rapidement sur le rôle et l'efficience du Parc naturel régional du Marais poitevin :

> « Bon, c'était à la fin des années 80 où il se passait beaucoup de choses sur le territoire du Marais poitevin sous différents registres… Il y avait le premier projet d'autoroute, donc l'A83 dans Niort, dont la question du passage par le sud ou par le nord de Niort était d'actualité et agitait beaucoup de débat, de création d'associations d'opposition, etc. Et puis il y avait aussi toute la problématique hydroagricole dans l'autre partie du Marais… surtout avec de grands programmes hydroagricoles d'assèchement, de remembrements, de drainages, de reconfiguration des réseaux hydrauliques… et les évolutions [du territoire] donc qui étaient très brutales, très rapides et qui ont fait qu'un certain nombre de personnes s'en sont inquiétées et ont commencé à chercher des moyens d'agir, de réagir, de s'organiser… pour peser dans ce qui se passait. Dans mon cas particulier, c'est parti d'un problème local autour du marais communal de la commune où j'habite, voilà… où il y avait des projets de modification du système d'exploitation traditionnel qui aurait eu des conséquences importantes à la fois sur la biodiversité, sur l'aspect paysager… et on a été assez vite, quelques-uns, à comprendre que les approches strictement locales et monothématiques n'étaient pas suffisantes et qu'il fallait… qu'il y avait un problème global sur la zone humide et qu'il fallait prendre un peu de hauteur, d'avoir l'analyse globale du territoire, et donc on a commencé à se rencontrer, à échanger, à partager des réflexions, des analyses… et il y avait aussi, dans ce contexte-là, la question du Parc naturel régional, qui existait et qui était piloté '*politiquement*' par des gens qui soutenaient tout ce à quoi on s'opposait. Donc il y avait un problème, quoi, effectivement... D'où l'idée de regrouper, les uns et les autres, au sein d'une Coordination qui se donnait comme objectif d'avoir un bon niveau d'analyse, un bon niveau d'approche des questions, qu'il soit agricole ou de l'aménagement du territoire et d'essayer ensuite de peser sur ce qui se passait. » (Militant écologiste, ancien président de la CDMP, entretien en février 2016).

Ainsi, le trouble chez les habitants se répand dans différentes parties du marais, ici les drainages, là le démantèlement des marais communaux ou la navigation des *house-boats* sur la Sèvre –, pour, progressivement, aller vers une approche plus systémique englobant l'échelle et l'argumentaire de la gestion et de la protection de la « zone humide ».

En outre, la déception de certains membres de l'équipe technique du PNR par rapport à son équipe politique, les fait, progressivement, collaborer avec le mouvement social et écologiste naissant. L'échange d'expériences et d'opinions entre eux mène, par exemple, le mouvement de la Coordination à se positionner petit-à-petit en opposition à la structure PNR, qu'ils considèrent comme étant pilotée « de manière politicienne », les élus n'utilisant le PNR qu'en tant que « tremplin politique » (enquêtes de terrain, 2016)[209].

Bien qu'en 1979, année de création du PNR, des zones du Marais poitevin sont également inscrites dans la « Directive Oiseaux », promue par la Commission Européenne (CCE n°79/409) et envisageant la protection des oiseaux sauvages et migratoires, la France

[209] Ce problème n'était pas spécifique au PNR du Marais poitevin. La conciliation des intérêts était un défi pour les équipes des Parcs : « Outre le caractère 'perturbant' de certains aspects de la dynamique des équipes, certains problèmes de relations équipes-élus correspondent à la difficile position charnière des élus. D'un côté, ceux-ci représentent dans les instances du Parc les intérêts de leurs mandants. De l'autre, ils doivent défendre devant ceux-ci les ambitions du Parc. S'ils privilégient trop le premier point de vue, l'action de l'équipe peut être souvent paralysée ; cela arrive dans certains Parcs. » (Billet *et al*, 1982, p.32).

n'inscrit pas, en 1986, le Marais poitevin dans la liste des zones humides d'importance internationale (sites Ramsar). En même temps, les SAGE, ainsi que le projet autoroutier de l'A83 passant par le marais mouillé de Deux-Sèvres, inquiètent les personnages alors engagés dans la protection du « Marais poitevin – zone humide » :

> « Donc on avait même déjà créé [1977] une petite association, qui devait s'appeler l'Association de Sauvegarde du Marais poitevin et on a gagné parce qu'on les [les *house-boats*] a empêchés de venir s'installer… on a gagné ou pas… parce que je ne sais pas si… peut-être que ça aurait été mieux, ou pas mieux, voilà… après je ne sais pas. Et donc, après, il y a eu le problème de l'autoroute A83 qui passait… elle, qui traversait complètement nous, là, les communes de Coulon, Magné… donc sur une partie du Marais que je connaissais bien et qu'on était à un certain nombre à bien connaitre et on s'est dit qu'on ne voulait pas de cette autoroute… Alors, en même temps, à côté de chez-nous, mais très vite, ce qui a fait notre force, je crois, c'est qu'on a intégré le fait que, justement, ce ne soit pas par rapport à tous les gens qui ne veulent pas d'autoroute à côté de chez eux… ce qui est normal, quoi… personne ne veut une autoroute à côté de chez lui, hein ? Mais nous, '*très vite*', nous, on l'a replacée, avec un certain nombre de copains, de relations, parce que ça se fait comme ça… l'autoroute, justement, dans le contexte '*Marais poitevin*' est atteinte à un système, à ce qui était zone humide, un système d'équilibre entre Marais mouillé et Marais desséché... et, très vite, on a placé l'autoroute sur ce volet-là, et je crois que c'est ce qui nous a permis de… là aussi, de gagner, d'avancer, de ne pas dire que c'était simplement les nuisances apportées aux riverains, mais que c'était des nuisances apportées à un paysage, à un espace naturel qu'on voulait protéger. En plus, il y avait déjà… il y avait la structure Parc, on savait déjà que c'était un espace sensible et on ne voulait pas y apporter de nuisances supplémentaires. Bon, de fil en aiguille, on a réussi à en faire un sujet d'ordre national, en plus c'est à ce moment-là, qu'en même temps, sur le Marais poitevin – ça plus côté Vendée – ça se mettait en place tous les problèmes de restructuration du territoire, enfin, pas de remembrements, parce que ça ne s'appelait plus comme ça… les premiers drainages… on voyait que le territoire allait être bouleversé et c'est à ce moment-là que tout un tas de petites associations locales, un petit peu, qui s'étaient créées dans le Marais poitevin, sur tout le territoire, sur des problèmes… commencent un petit peu… de nuisances aux territoire… on s'est regroupé et on a fait la Coordination pour la Défense du Marais poitevin. Avant 1988, 1989, je crois, quand on a commencé à… et donc, là aussi, apporter le problème de l'autoroute comme un problème, comme une atteinte globale à un écosystème à protéger. C'est comme ça qu'on a réussi à gagner, là aussi… » (Représentante des associations au PNRMP, militante DSNE et CDMP, entretien en février 2016).

La mutualisation des expériences et des craintes locales s'appuie donc sur la problématisation de « l'atteinte globale à un écosystème à protéger ». Même si les débats publics ne s'intensifient qu'à partir de 1990 – lors des enquêtes publiques autour de l'A83 –, en 1989 un événement amplifie le processus politique engagé par les associations locales. L'appel à la Commission Européenne par le biais d'une plainte concernant le non-respect de la « Directive Oiseaux » met en doute non seulement les dispositifs de gestion territoriale en place, mais surtout la responsabilité de la France vis-à-vis de ses engagements avec la protection de l'environnement.

Ce fut, ainsi, une alerte lancée directement à un des plus grands échelons institutionnels européen, faisant qu'un bon nombre de regards nationaux et internationaux se

tournent vers le Marais poitevin. L'administration centrale prend, ainsi, petit-à-petit, des mesures pour promouvoir la protection des zones sensibles maraîchines, le débat public environnemental s'intensifiant alors autant à l'échelle nationale comme au plan régional. L'action publique dans ses cadres légaux, politiques et territoriaux passe, à partir de ce moment, pour transformations ponctuelles, dans un va-et-vient entre la résolution de situations problématiques et la quête de la création d'une culture publique autour de « l'Environnement ». Issues d'un régime expérimental promu autant par la démarche décentralisatrice du PNR que par l'inclusion progressive de nouveaux objets de l'attention publique, ces nouveaux cadres et leurs effets se trouvaient encore relativement diffus, car en période de forte expérimentation.

Ainsi, l'expérience initiale du « Parc naturel régional du Marais poitevin - Val de la Sèvre et de la Vendée » porte donc la marque de deux régimes principaux de mobilisation. Le premier, centré sur les élus, passe autant par la décentralisation de l'action publique et de la gestion territoriale – les grands élus de la région prenant le devant, par rapport à l'administration centrale, pour faire valoriser leur contrée –, que par la prise de parole et par la prise de pouvoir, certes lentes, mais progressives, de la part des élus locaux. Le deuxième régime, issu à la fois de réponses à des troubles directs – vécus et perçus par les habitants vis-à-vis de projets d'aménagement territorial, comme les grands drainages –, et de réponses à un objet d'intérêt commun – l'Environnement –, prend de l'ampleur dans le travail conjoint d'organisation de l'expérience, surtout entre habitants, militants et membres de l'équipe technique du PNRMP. Un espace de dialogue « méta-topique » (Taylor, 2004 *apud* Quéré, 2015) se construit ainsi lorsque le sujet de la protection du Marais poitevin remonte à la Commission Européenne, l'action publique devant désormais se réorganiser afin de rendre compte des engagements, des exigences et des imaginaires autour de la question environnementale[210] de la deuxième plus grande zone humide de France.

Finalement, il convient de remarquer comment, en ayant ses origines dans une démarche expérimentale qui ne prétendait pas forcément résoudre un problème spécifique, le PNRMP a fait naître, directement et indirectement, un type de sensibilité aux présupposés récents de protection de la nature. Entre différentes attentes, compréhensions et capabilités,

[210] « La focalisation commune génère un 'nous', qui a une texture autre que celle de : 'Je sais que tu sais que je sais, etc.'. Elle va de pair avec une attention mutuelle. Cette focalisation commune peut avoir lieu soit dans un espace commun « topique » (co-présence corporelle dans un rassemblement), soit dans un « espace commun méta-topique » (co-présence en intention). Dans le second cas, l'imagination joue un rôle important, car le public rassemblé est alors imaginé. Il est imaginé comme pouvant parvenir à une intelligence commune de la situation à travers des échanges d'idées, des confrontations d'opinions ou des enquêtes. […] C'est un point que C. Taylor a souligné : l'imagination est une médiation importante de la sphère publique moderne, en tant qu''espace commun méta-topique'. » (Quéré, 2015, p.16)

une culture publique de l'environnement se forge progressivement. Le format du PNR doit s'adapter et répondre alors aux questionnements issus du débat public, d'où sont issus certains de ses réaménagements institutionnels et son emplacement graduel dans une expérience « publique ».

6.2. De la problématisation des expériences par l'amplification du débat public

Les années 1990 sont marquées, par la suite, par une intensification de l'expérience publique de l'environnement dans le Marais poitevin. Cette expérience s'est basée, grosso modo, sur l'amplification du débat autour de la protection du patrimoine culturel et naturel maraîchin, essentiellement dans le cadre des négociations concernant le passage de l'autoroute A83 (Nantes-Niort) par le marais mouillé des Deux-Sèvres. Bien que les enquêtes publiques y aient été fondamentales dans la publicisation de ces débats, ces derniers n'auraient peut-être pas été si consistants si certains événements n'avaient eu lieu auparavant et si d'autres situations et acteurs ne s'étaient pas associés aux événements.

6.2.1. La formation de l'attention mutuelle : le poids des personnages et des événements clés

La plainte portée par la CDMP en 1989 a été, évidemment, une des principales raisons de l'inquiétude des administrations sectorielles et ministérielles par rapport au dossier autoroute. Ce dernier fut, entre autres, une opportunité de démontrer le pouvoir d'arbitrage et de médiation de la France vis-à-vis de ses engagements en matière de protection de la biodiversité et, postérieurement, en matière de développement durable. Un deuxième événement ayant des répercussions multiples en termes politiques et institutionnels pour le Marais poitevin fut la présence, depuis 1988, de Ségolène Royal dans la région, initialement en tant que députée des Deux-Sèvres.

Bien que les affaires environnementales du Marais poitevin prissent de l'ampleur au niveau national depuis la plainte de 1989, l'image de Ségolène Royal fait attirer, progressivement et à plusieurs occasions, « l'attention mutuelle »[211] sur les controverses de

[211] « L'attention mutuelle est un mode d'attention singulier : elle implique que les partenaires se prêtent mutuellement attention dans leur geste de prêter attention à un objet ou à un événement, ou qu'ils partagent, d'une manière ou d'une autre, mais notamment en suivant mutuellement leurs regards quand ils sont en co-présence, leur expérience de se focaliser simultanément sur lui. Elle se caractérise donc non seulement par une 'manifesteté mutuelle' de la focalisation commune, mais aussi par une 'manifesteté mutuelle' de l'attention réciproque dans cette focalisation commune. En d'autres termes, dans l'attention mutuelle, chacun fait attention

développement économique et de préservation de la contrée maraîchine, chacun devant adapter ses actions par rapport aux attentes des autres. Cette attention remet ainsi en cause non seulement les objets des débats publics autour de l'aménagement territorial et de la protection de l'environnement, mais surtout la place du Parc naturel régional dans ces discussions et dans la maîtrise des dynamiques territoriales, politiques et économiques de la région.

Et ceci est dû, notamment, à la prise de position favorable des élus du Parc concernant le passage de l'autoroute A83 au sud de Niort, en plein milieu de la « Venise Verte » – un des secteurs le plus préservés du marais mouillé des Deux-Sèvres et une des zones maraîchines les plus reconnues, par la population française, comme d'intérêt touristique et écologique immédiat. À l'occasion des enquêtes publiques de 1990, Ségolène Royal pilote l'opposition écologiste à un tel projet, opposition avec laquelle les associations, organisations et Coordination locales faisaient également corps. La jeune élue – qui proposait depuis 1989 un rassemblement des collectivités du sud de son département afin de mettre en valeur les marais mouillés et leurs patrimoines – s'appuyait ainsi sur la cause environnementale et comptait, également, avec l'important soutien du président François Mitterrand.

Ainsi, l'histoire de la publicisation de la préservation du Marais poitevin, des dossiers de sa (re)labellisation en tant que PNR, ainsi que des affaires routières dans la région, ne peut pas être comprise sans prendre en compte le rôle de cette « grande » élue dans le portage du débat, surtout lorsque ce dernier devenait « essentiellement politique » (enquêtes de terrain, 2016). Ségolène Royal forge, effectivement, une de ses principales « bannières » autour de l'environnement. Son territoire d'élection étant initialement le Marais poitevin, elle fait en sorte que les débats soient promus et maintenus aux plus grands échelons de négociation, renforçant le mouvement social écologiste naissant. La protection du patrimoine maraîchin et, principalement, son engagement vis-à-vis des délibérations autour de la construction de l'autoroute A83, lui vaut d'être nommée, en 1992, ministre de l'Environnement, comme l'indiquent un bon nombre des personnes interviewées sur le terrain :

à ce à quoi l'autre fait attention. Chacun envisage donc, pour régler sa conduite, les choses telles qu'elles fonctionnent dans l'expérience de l'autre, et pas seulement dans la sienne propre. » (Quéré, 2015, p.16-17).

Tableau 17. La « publicisation » de Ségolène Royal et celle des enjeux de protection du Marais poitevin ont partie liée, en orientant les débats publics autour des affaires autoroutières et de la labellisation du PNR du Marais poitevin

Acteur	Extraits
Premier chargé de mission environnement du PNRMP	« Alors… Ségolène Royal, on va dire… c'était une '*parisienne*'… elle travaillait dans le *staff* de François Mitterrand, mais quand ils ont décidé, dans le *staff* de Mitterrand, avec elle, qu'il fallait qu'elle s'engage en politique… et elle avait toute la capacité pour ça… elle l'a démontré par la suite… et bah… elle a cherché un endroit où se parachuter ! Et elle est venue dans les Deux-Sèvres et elle a été élue députée, mais elle était… elle est députée des Deux-Sèvres… elle était députée des Deux-Sèvres… c'est au titre de députée des Deux-Sèvres qu'elle est rentrée dans la bagarre ! » « Ce dossier [A83] a été un dossier '*très*' important pour Ségolène Royal et pour sa nomination en tant que ministre de l'Environnement. En fait, Ségolène a émergé du landernau local sur bien des dossiers… et puis, de toute façon, on peut faire confiance à Ségolène pour émerger… elle a tout à fait le caractère et les capacités pour ça. Mais c'est un des dossiers… bon, moi je l'ai su, qui ont été '*sur*' le bureau de Mitterrand et que lui, il a géré… qu'il a géré '*lui-même*', quoi ! Et Ségolène se retrouvait [toujours à ses côtés] … »
Directeur du PNRMP entre les années 1970 et 1980	« Elle [S. Royal] avait réussi à intéresser Mitterrand aux problèmes du Marais poitevin ! »
Militant écologiste, ancien président de la CDMP	« Alors, '*très clairement*', il y a eu une espèce de consensus local, tout de suite sur les deux projets antérieurs, ça se jouait de la même façon : droite/gauche, confondues, tout le monde était '*pro-autoroute*, outil du développement économique, inespéré, et *magique* et *garanti*'… voilà… donc, sur les deux projets consécutifs, la personne qui s'est mise à travers, ça a été '*toujours*' Ségolène Royal, mais à l'époque elle était député des Deux-Sèvres et dans une deuxième époque elle était présidente du Conseil Régional… En tant que député des Deux-Sèvres, elle s'était saisie du dossier 'Marais poitevin' et elle a été celle des élus qui ont compris beaucoup que c'était un enjeu '*intéressant*', qu'on pouvait construire quelque chose sur cet enjeu, donc il y a eu toute la période des grands travaux, Mitterrand, etc… bon… donc c'était son sujet, un peu de sa notoriété qui était assise là-dessus… donc elle n'a pas hésité à s'affronter durement avec ses camarades socialistes locaux, qui n'ont pas compris '*du tout*' ce qui se passait… […] même chose élus locaux vendéens… donc ça se rejouait sur le second projet, à peu-près dans les mêmes termes, où elle avait du coup un argumentaire supplémentaire [les coûts] »
Élu local (ancien maire de commune) ; riverain au projet A831	« […] moi, je ne suis pas trop dans le secret, mais c'est vrai qu'elle [S. Royal], elle a un impact, quand même… ce n'est pas une maire de petite commune, quoi ! C'est quand même quelqu'un qui… '*elle est ministre*' ! C'est quand même une '*dame*', quoi ! Donc après, derrière, il y a la politique, hein ? Qui rentre en ligne de comptes… elle est très orientée '*environnement*', donc c'est vrai qu'avec de l'impact de l'environnement, elle ne pouvait peut-être pas non plus aller trop contre, bon… […] ! ça, ce sont des orientations des grands élus… […] après, derrière, on rentre dans la '*politique*'. Mais je pense qu'elle… bon, elle est de gauche, hein ? Elle est socialiste… bon… elle ne pouvait pas aller contre, à ce qu'on lui avait… la mission qu'elle avait sur l'environnement, quoi ! Elle ne pouvait pas dire 'oui ! on va casser l'environnement ici, sur le marais de Rochefort !' et puis, tenir un poste comme elle avait… c'est incohérent ! Alors, bon… et puis, après, il y a des choses financières qui se sont mises là-dessus… il y a eu d'autres priorités à mon avis… et bon… elle a profité justement de ça pour appuyer un petit peu plus pour dire qu'il ne fallait pas le faire, quoi ! »
Présidente de l'association Vivre Bien en Aunis depuis 2000	« […] elle [S. Royal] était contre le passage de l'autoroute A83 '*dans le Marais*'. Et donc, l'A831 passe aussi au '*même endroit*' ! Donc elle ne voulait pas de cette autoroute. Et elle a tenu bon… ça fait dix-huit ans qu'elle tient '*contre*' l'autoroute, donc c'est '*bien*'. Mais, tu vois à quoi ça tient... Si on avait… si c'était une autre région, et qu'on n'ait pas eu Ségolène Royal à la tête de la région, il n'y avait pas de souci, il n'y avait pas de barrières. C'est '*par hasard*' qu'elle était présidente de Région ici, c'est '*par hasard*' qu'elle est maintenant Ministre de l'Écologie, tu vois, ça tient à ça. Ça tient à des nominations comme ça… »

Source : entretiens réalisés en février et octobre 2016.

6.2.2. Le poids de l'Environnement et la remise en cause du rôle PNR

À la fin des années 1990, S. Royal prend connaissance des avis du CNPN et de la FPNRF qui émettent un avis défavorable au renouvellement du label Parc en raison de l'avancée des zones de culture sur des zones de prairie, du non-respect de la Directive Oiseaux et suite à la prise de position des élus du PNR en faveur d'un tracé sud de l'A83. Même si elle fera tout par la suite pour que ce label soit restitué 20 ans plus tard –, elle n'a d'autre choix que de suivre l'avis du CNPN basé, de fait, sur un rapport interne transmis par l'équipe technique :

> « Si le Parc a perdu son label, c'est parce que l'équipe technique – ou certains de l'équipe technique – ont monté le dossier qui montrait que le Parc avait '*failli*' à sa mission ! C'est-à-dire, c'est… '*moi*', je peux le dire, hein ? C'est '*moi*' qui ai monté ce dossier, mais en connivence avec le Ministre de l'Environnement de l'époque, que j'avais rencontré dans des séminaires, avant… et surtout, avec son – ce n'était pas le directeur de cabinet – c'était son conseiller environnement-protection de la nature. Gilbert Simon que j'ai cité. Et la connivence aussi avec Ségolène Royal… Ségolène Royal qui est celle qui a remis le label au Parc, hein ? Tu vois ? Toutes ces contradictions… mais le dossier de retrait du label du Parc, c'est '*moi*' qui l'ai monté… c'est '*moi*'… qui était '*chargé de mission*' du Parc. » (Premier chargé de mission environnement du PNRMP, entretien en octobre 2016)

On a vu comment, dans ce contexte, la proposition d'un Parc National dédié au seul marais mouillé des Deux-Sèvres est explorée au sein de l'administration centrale. Car, en réalité, le ministère est sous la pression des associations locales, en particulier la Coordination pour la Défense du Marais Poitevin qui exprime fortement sa position autour du contentieux européen sur la scène publique lors des années 1990 :

> « Et donc on est parti sur un contentieux européen qui a duré de 1989 à 1999, année où la France a été condamnée… pour non-respect des directives européennes sur l'environnement sur le dossier du Marais poitevin, avec différentes étapes, donc de la procédure propre à ces démarches juridiques, mis en demeure en 1992, un avis motivé… une espèce de dernier avis en 1995, et en 1999 la condamnation. Voilà, donc un moment un peu tendu, on peut dire, avec à la fois le monde agricole et puis le monde politique qui supportait assez mal ces ingérences… je me souviens notamment qu'en 1992 quand est tombée la mise en demeure, la ministre de l'environnement de l'époque – s'appelait Ségolène Royal – et qu'elle n'a '*pas du tout*' aimé que ça tombait dessus. Elle, elle trouvait ça tellement '*injuste*', parce que '*tout ça*' qu'elle faisait pour la défense du Marais c'était bon… bref… » (Militant écologiste, ancien président de la CDMP, entretien en février 2016)

Le Parc National n'est pas instauré, le PNR n'est pas relabellisé, le choix du tracé nord de l'autoroute A83 est entériné et le contentieux européen avance. La non-relabellisation est due à la pression publique des mouvements sociaux, du CNPN et du ministère de l'Environnement, mais aussi au manque de consensus entre les élus locaux. Le dossier PNR comme le poids de l'argumentaire environnemental dans la question autoroutière font

émerger un grand nombre de polémiques sur les responsabilités administratives locales, de manière que la forte publicisation des enjeux de construction de l'A83 rend également publique la position des élus à l'égard de la « conservation de la nature » dont le PNR a vocation à être le porteur.

On est en ce point dans un moment clé de l'expérience publique de l'environnement dans le Marais poitevin. Notre questionnement se fait donc sur les manières dont l'attention publique se tourne vers la protection de l'environnement et sur la place du PNR dans la focalisation commune autour des enjeux de protection. Une telle attention vient-elle des inquiétudes directes par rapport à la protection de la biodiversité, des espaces naturels et de ses enjeux écosystémiques ? Procède-t-elle plutôt des intérêts des riverains pour inscrire leur opposition à l'autoroute dans un argumentaire environnemental qui relèverait alors de « l'intérêt public » ? Reflète-t-elle des stratégies pour des collectivités ou des acteurs politiques dont la reconnaissance auprès de l'opinion publique passe par la défense d'un enjeu de protection ?

Comme nous allons le montrer, ce questionnement traverse les débats dans le Marais poitevin et y alimente une expérience publique de l'environnement dans laquelle le PNR se présente plutôt comme une institution et un argument « en plus », qu'en tant que, réellement, un « Espace naturel protégé », une « arène publique » ou un « acteur public ».

Initialement, la création du Parc ne faisait pas de la protection de la nature et de l'environnement un argument majeur. Malgré son appellation « Parc naturel », son objectif initial était de coordonner les collectivités locales autour de thèmes plus généraux liés à la qualité de vie et à la revalorisation territoriale, comme l'indique la Charte de 1979 :

> « Structure et lieu privilégiés pour la coordination et la concertation intercommunales, interdépartementales et interrégionales, le Parc Naturel Régional a une double mission :
> 1 – Contribuer à définir et orienter, dans le respect des dispositions […] et en accord avec les administrations concernées, un aménagement du territoire qui 'concilie l'efficacité économique avec la qualité de la vie, dans la poursuite d'une croissance conçues pour l'homme' (Charte de la Qualité de la Vie). […]
> 2 – Mettre en œuvre une politique d'animation en milieu rural, reposant sur : le développement d'activités pédagogiques […] fondées sur la découverte et la compréhension du terroir favorisant ainsi le respect et la mise en valeur de celui-ci ; le développement de la vie associative […] ; le développement d'une politique d'accueil et d'animation touristique, concourant à l'essor de l'économie locale. » (PNRMP, 1980, p.11)

En fait, l'existence même du Parc comme institution locale a ouvert la « boîte de Pandore » de la cause environnementale, enclenchant une expérience publique singulière que le cadre initial de la Charte de 1979 n'a pas pu vraiment fait « vivre » (surtout pas les élus locaux). Même si le Parc est loin d'occuper toute la scène publique qui intègre peu à peu les

enjeux environnementaux – de ce point de vue, les associations locales, de la LPO à la CDMP, sont les premières porte-parole –, son existence même, marquée par sa difficulté à concilier ses objectifs initiaux avec la question environnementale, devient un « problème » au sein de la construction de l'arène de débat autour de la protection. Très rapidement d'ailleurs, cette arène, au sein de laquelle de multiples causes convergent (les drainages, le contentieux européen, l'autoroute) avance un argument œuvrant à une coalition : la protection de la « zone humide ». L'attention portée sur la « zone humide » n'est pas seulement un moyen de fédérer les acteurs locaux sensibles à la problématique environnementale, il permet un élargissement du débat à des espaces méta-topiques, médiés par l'imaginaire et par la responsabilisation autour la valeur de cette zone humide. Élargissement favorisé par le gain croissant de la question environnementale dans les cadres nationaux et internationaux. D'ailleurs, les programmes de recherche sur les « zones humides » font alors florès en France comme en Europe.

Cette combinaison entre différents topiques – local, national, international – est cependant, pour le Marais poitevin, fortement ancrée dans des expériences concrètes touchant aux espaces de vie et des milieux de certains habitants – comme, par exemple, les effets fonciers des grands drainages et l'atteinte de leurs « jardins » par le projet autoroutier. En associant leurs « troubles » à un maillage de dispositifs qui pouvaient les rendre « publics », ils ont pu défendre leurs intérêts et, progressivement, intégrer l'enjeu de la protection des zones humides et de l'environnement dans une sorte de particularité de la culture maraîchine.

Si cette mobilisation a servi à protéger leurs « environnements », elle a servi, également, à revoir les modèles et les attentes par rapport aux Parcs naturels régionaux et aux projets d'aménagement tels que les autoroutes. Dans l'écologie des transactions, cependant, ces deux derniers – PNR et autoroutes – ont composé le système autant comme *inputs* et *outputs* des débats publics, dans la mesure où ils ont fait l'objet de profonds réaménagements. Néanmoins, l'action collective dans le cas du Marais poitevin – fondamentale dans la constitution d'une arène de débat et dans l'exigence des engagements de l'État français par rapport aux enjeux de protection de la zone humide – trouve ses limites lorsque le débat convoque des forces politiques de grande échelle qui prennent, finalement, la décision.

6.2.3. La place des enquêtes publiques et l'imbrication de la publicisation commune des affaires PNR et autoroute

Les enquêtes publiques[212] ont été, certes, un moment de dialogue entre les différents échelons politiques et les différents organismes, sans pour autant confier le pouvoir final de décision aux « petits élus » ou aux mouvements associatifs :

Tableau 18. Compréhensions et craintes des acteurs sociaux, politiques et techniques vis-à-vis des réunions, concertations et enquêtes publiques

Acteur	Extrait
Représentante des associations au PNRMP ; militante DSNE et CDMP	« […] parce que, souvent, c'est pareil : c'est des bureaux d'études qui font les études d'impact et ils les font, effectivement… bon… alors… c'est là que '*nous*', les '*associations*', elles ont un rôle important, souvent… parce que ça passe tout, '*nous*' [en France], par le système d'enquête publique, après. […] Où là, nous, c'est le rôle, après, des associations, justement, de vérifier si les études d'impact ont été bien faites ou pas bien faites. Et on a le pouvoir de les dénoncer, quand on… et c'est souvent là-dessus qu'on… c'est un levier important, pour nous. »
Ancienne conseillère régionale Poitou-Charentes (EELV) et ex-trésorière VBA	« Les études d'impact sont peut-être bien faites, mais par contre, il y a tout ce qui est interrogation du public avec les Commissions d'enquête là, les commissaires enquêteurs et ainsi de suite… on peut être des centaines des milliers à dire qu'on est '*contre*'. Si le commissaire enquêteur a décidé qu'il était '*pour*', bah… c'est '*assez*' hallucinant ! »
Élu local (ancien maire de commune) ; riverain au projet A831	« Bah, c'est en 1996 hein ? […] qu'on a commencé vraiment, sérieusement, de parler d'autoroute [A831], ici, dans le secteur… et en fin de compte il y avait une volonté politique de faire un lien entre Rochefort et puis, la Vendée… et surtout relier l'autoroute des Oiseaux qui était réalisée entre Saintes et puis Rochefort. C'était le dernier maillon qui restait. Donc il y avait des possibilités… il y a eu des solutions qui ont été engagées par des politiques de l'époque : trois tracés, mais trois tracés qui à mon sens étaient déjà, un petit peu… ils avaient déjà une bonne idée de l'orientation qu'ils allaient prendre. Mais enfin, pour amener la discussion autour de tout ça, pour qu'il y ait du débat, ils avaient donné deux tracés supplémentaires pour qu'on puisse faire un choix. Alors ça a été, particulier, tout ça, autour '*d'un* choix'. On ne nous a pas demandé si on était d'accord ou pas d'accord pour que ça passe ici au départ, on nous a demandé '*un choix*', voilà ! Et puis, la plupart des gens était d'accord pour que ça passe évidemment chez les autres et pas chez eux… et ça c'était un petit peu comme ça… et les grands élus qui avaient du poids… on a tout de suite vu que la décision allait se prendre au niveau de cet axe-là : Rochefort-Aigrefeuille et après, remonter sur la Vendée… c'était clair et net, hein ? Tout en sachant que ça passait par le marais et qu'il y allait avoir énormément de contraintes, justement à cause du sol du marais et puis de la faune sauvage. Donc ça, ça a été une grosse discussion dès le départ, et puis des études qui ont été faites et qui nous ont été, bon… amenées pour les enquêtes publiques… et pour tout le parcours administratif obligatoire… et à un moment donné il a fallu qu'on se positionne,

[212] La démocratisation des enquêtes publiques concernant les projets ayant des incidences notables sur l'environnement prend forme à partir de 1983, par la loi n°83-630 du 12 juillet, « relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement ». Par la suite, des changements normatifs en règlementent les pratiques. L'article L123-1 de l'actuel Code de l'Environnement indique : « L'enquête publique a pour objet d'assurer l'information et la participation du public ainsi que la prise en compte des intérêts des tiers lors de l'élaboration des décisions susceptibles d'affecter l'environnement mentionnées à l'article L. 123-2. Les observations et propositions recueillies au cours de l'enquête sont prises en considération par le maître d'ouvrage et par l'autorité compétente pour prendre la décision. ». On sait que le poids réel de l'opinion publique dans les décisions est très souvent questionné quand elle est majoritairement contraire à la réalisation d'un projet. Les intérêts et l'utilité publics étant l'objet central des enquêtes, la mise en débat se déplace vers des mouvements sociaux comme celui des « Zones à Défendre (ZAD) », basé, entre autres, sur les présupposés de « Ni ici, ni ailleurs ! » et sur l'expérience et argumentaire des « Grands Projets Inutiles Imposés ». À ce titre, voir P. Subra (2003 ; 2017).

	quand même, puisqu'il fallait que toutes les communes se positionnent par rapport à ça et nous, on était vraiment concernés… directement par l'impact sur le territoire, hein ? » « Ça nous touchait beaucoup, sur toute la partie est, le long, sur toute la longueur du village. […] Mais nous, on avait l'impact visuel plus l'impact sonore. Bon, ça a été notre première grosse discussion et on voulait… de toute façon on savait qu'on ne pouvait pas lutter contre les '*grosses volontés politiques*', entre guillemets… et puis qu'un jour ou l'autre on nous l'imposerait, mais on a dit '*non*' sur le principe et on a porté à la connaissance, justement, de notre 'non', de notre décision… les aspects sonores et visuels, quoi… on a dit aussi 'si l'autoroute devrait se faire, il fallait absolument qu'ils pensent derrière sur toute cette problématique de bruits et puis d'impacts visuels', quoi ! » « Bah, [le projet fut présenté] par les services de l'État. Par la DDE principalement, donc qui était… il y a eu… tout le plan, tout le dossier que vous avez, là… a été parcouru, évoqué… il y a des enquêtes publiques qui ont été faites… Le commissaire enquêteur qui est venu ici… pour recevoir les doléances… il a marqué sur son cahier tout ce que les habitants pensaient de l'autoroute, du projet autoroutier. Et il y a eu des questions posées par les habitants et, en même temps, le commissaire enquêteur, ce qu'il pouvait répondre, bon, il le répondait ou, autrement, il prenait note et puis… bon… il y a eu l'enquête publique, quoi… et les gens ont participé… »
Militant de la CDMP	« […] quand, après 2007, il y a eu cette fusion des deux ministères… le ministère du développement durable, de l'écologie et de tout ce que l'on veut… sous, à l'époque, l'égide de Jean-Louis Borloo… la guerre, elle a continué, mais de manière invisible, à l'interne, mais nous, on savait ce qui se passait… et Borloo, il a fait son choix, lui, de dire 'l'autoroute, là, dans les deux marais, je ne suis pas convaincu !'. Et il a eu l'astuce de… pour trouver une porte de sortie, de commanditer à la LPO une espèce d'étude un peu à l'imbriquée, parce qu'il ne fallait pas que ce soit une étude '*de* l'A831', parce que, normalement, tout était acté… il y a eu l'étude d'impact, il y a eu l'enquête publique, il y a eu la déclaration d'utilité publique… donc il ne pouvait pas revenir là-dessus. Donc il a '*habillé*' ce truc comme une espèce de 'mission de recherche appliquée sur les grandes infrastructures linéaires en Natura 2000', enfin, un truc comme ça… et, en fait, le travail qu'a fait la LPO ça a été de réévaluer l'étude d'impact et de cibler toutes les faiblesses, les incohérences, le fait qu'il n'était pas du tout à jour par rapport au niveau attendu, aujourd'hui, d'exigence, pour ce type de projet, voilà ! »
Actuel chef du service « Étude du Patrimoine naturel » de la LPO	« L'enquête publique c'était en 2005 et la Commission [Européenne], je pense… dans le rapport Amélie a mis l'avis de la Commission, qui n'était pas '*opposée*' à l'autoroute… donc l'autoroute pouvait se faire ! C'est-à-dire… du jour au lendemain ils pouvaient envoyer des bulldozers et commencer à faire tout le travail, sauf qu'il y avait des oppositions locales qui ont continué à travailler… évidemment, à faire un énorme travail… et c'est à ce moment-là que… à l'époque c'était Borloo le ministre de l'Écologie… et Borloo a demandé donc à la LPO de voir comment est-ce qu'on pouvait… cette autoroute devant se faire, mais reste encore des '*incertitudes*' sur la prise en compte environnementale de cette autoroute… comment est-ce qu'on pouvait améliorer cette prise en compte ? »

Source : entretiens février et octobre 2016.

Bien que limitées, de telles enquêtes – autant dans le cadre du passage des autoroutes A83 et 1'A831 comme dans celui de la relabellisation du PNRMP – ont permis à l'opinion publique locale de prendre part à un débat et d'en faire part aux aménageurs. De même, à l'occasion de ces consultations, les militants comme certains représentants politiques ont pu

tresser un maillage de dispositifs[213] à partir desquels ils ont agi comme lanceurs d'alertes, en tant qu'acteurs-clés dans la constitution de nouveaux processus politiques ou pour, face aux décisions prises lors de ces enquêtes publiques, tenir une position de « résistance » et/ou de « suivi ».

Cela renvoie non seulement à l'aptitude des personnes engagées lors de l'élaboration de problèmes publics, mais aussi à leur volonté de contrôle des pratiques « politiciennes » à tous niveaux, le PNR et les autoroutes ayant très souvent le rôle de monnaie d'échange lors des débats. En intervenant lors des dispositifs officiels de consultation populaire et en se mobilisant par le biais de manifestations ou de plaintes, les habitants, organisés ou non, intègrent une action collective pour questionner les « trous » de la supposée rationalité publique. Ce processus, cependant, est très souvent limité par les instruments et par les niveaux d'arbitrage auxquels l'action collective a accès. Dans le cas des questionnements des projets autoroutiers et de l'efficience du PNR, la figure de grands élus comme Ségolène Royal[214] a de fait relayé cette action collective qui lui doit sa « victoire » en proposant une hiérarchisation entre les deux grands enjeux relevant d'un intérêt public : la protection de l'environnement et le développement économique[215].

Mais c'est sans doute le blocage du deuxième projet autoroutier – celui de l'A831 – qui a fait exister une expérience de l'environnement ancrée dans une action collective, en mutualisant les intérêts personnels des riverains et ceux de la protection de la zone humide. Alors, une jonction s'opère implicitement entre l'action collective au niveau local (surtout VBA et CDMP) et les figures clés de l'administration centrale (J-L. Borloo et S. Royal), conjuguant le militantisme environnemental et la négociation tactique au sein de l'État.

En définitive, au travers des rapports commandés par l'État[216], l'autonomie d'un Parc Naturel issu des politiques de décentralisation apparaît bien réduite dans le cas du Marais poitevin. Les Parcs naturels régionaux, sont l'expression d'une volonté d'expérimentation

[213] Qu'ils soient symboliques, comptables, juridiques, médiatiques ou institutionnels (Cefaï, 2016). Selon Dewey (1927), les dispositifs font référence non seulement aux actions permettant la configuration, la définition et la médiatisation du problème, mais aussi aux dispositions personnelles de chacun envers le problème et l'action.

[214] Et, d'une certaine façon, J.-L. Borloo lorsque, ministre, il contre la procédure de Déclaration d'utilité publique en commandant une expertise supplémentaire à la LPO.

[215] La protection de l'environnement étant représentée par la relabellisation du PNR et la mise en place du réseau Natura 2000 ; le développement économique par la promotion de l'« A831 : l'autoroute de l'emploi ».

[216] Au-delà des négociations au sein des pouvoirs publics – surtout en ce qui concerne la réalisation des projets autoroutiers dans le Marais poitevin et les possibilités de les mettre en place en respectant les différents milieux et paysages maraîchins –, les nombreuses études, rapports et plans développés par le ministère de l'Environnement en partenariat avec celui de l'Agriculture et celui de l'Équipement ont cherché à stabiliser les crises de gestion de ce territoire. Entre ces rapports, nous pouvons citer celui « pour sauver le Marais poitevin » (1998), celui sur « le drainage dans le Marais poitevin » (2003) et celui « pour un classement du PNR du Marais poitevin » (2009).

décentralisatrice entre État et collectivités, mais ont surtout permis d'expérimenter l'interministériel – dont un des jalons a été la création du ministère de l'Environnement.

La première phase du « Parc naturel régional du Marais poitevin - Val de la Sèvre et de la Vendée » est ainsi une démonstration d'un habitat d'expérimentation des politiques de l'environnement prévoyant la protection de patrimoines naturels dans des zones habitées lors des années 1970 et 1980. Rapports, études, à l'initiative de l'État, tentent de proposer un arbitrage autour des affaires naissantes concernant le PNR, la zone humide et les autoroutes. Il en découle, ainsi, une expérimentation publique mobilisant habitants comme instances de gouvernement. Expériences qui se sont confrontées – et qui se confrontent toujours – à des conceptions distinctes de ce que la protection de l'environnement pourrait signifier en termes d'action et de culture publique. En ce sens, le PNR du Marais poitevin s'inscrit parfaitement dans l'équation soumise à tous les Parcs Naturels, à savoir concilier une compréhension multiple de ce qui signifie la « protection de la nature » et une hiérarchisation des formes de gestion du territoire, sous contrainte des différents arbitrages publics.

6.3. De la re-signification du dispositif Parc naturel régional du Marais poitevin

Le Parc naturel régional du Marais poitevin ne fut pourtant pas, comme le prévoyait sa Charte constitutive, un « lieu privilégié de coordination et de concertation ». Il a été, néanmoins, comme nous l'avons montré dans les deux sections précédentes, un élément essentiel, mais paradoxal compte tenu de ses revers institutionnels, pour la construction d'une expérience publique de l'environnement, dans la mesure où son existence a poussé, quoique de façon essentiellement indirecte, certains débats autour de la protection de la nature. De tels débats n'auraient sans doute pas eu lieu si d'autres événements n'avaient pas généré certains troubles, surtout au plan local et régional. Entre les événements et les troubles qui ont opéré comme des situations d'épreuve de la structure et des missions Parc, l'enchaînement est le suivant : dès les années 1980, les grands drainages ; surtout entre 1984 et 1991, les désaccords entre l'équipe technique et l'équipe des élus du PNR ; à partir de 1990 jusqu'à l'épisode final de 2015, les projets autoroutiers de l'A83 et de l'A831.

Dans un contexte plus global où les changements institutionnels propres au ministère de l'Environnement et où le rôle et la place des Parcs Naturels Régionaux sont débattus selon une logique d'ajustements aux enjeux environnementaux de plus en plus prégnants dans l'espace public, on fait non seulement avancer l'expérimentation du modèle « PNR » sur ce

territoire particulier qu'est le Marais poitevin, mais aussi l'expérience des institutions et de leurs relations avec d'autres organismes vis-à-vis des « environnements » maraîchins[217]. Cette « constellation d'expériences » dont l'une des expressions est la relabellisation en tant que « Parc naturel régional » en 2014 dessine-t-elle un nouveau visage à son expression publique ? Comment cette expérience se renouvelle-t-elle en même temps que les perspectives dites « environnementales » ?

6.3.1. La relabellisation : une négociation répondant aux traumatismes du territoire par la pluralisation des dispositifs

Après la non-relabellisation en 1996, l'équipe du Parc Interrégional du Marais poitevin a envisagé, maintes fois, la réouverture du procès pour récupérer la marque PNR. Concentrée sur cet objectif, l'équipe du PIMP, principalement depuis le « Plan d'action pour le Marais poitevin » (2003-2012) élaboré par l'État, a multiplié, en les diversifiant, les dispositifs de mise en valeur de son patrimoine naturel et culturel[218]. Il s'agissait de montrer la vitalité et la force d'engagement de ce territoire au sein d'une série de négociations entre communes, départements et régions, mais aussi, et surtout, auprès du ministère de l'Environnement, du Conseil national de Protection de la Nature, de la Fédération des Parcs naturels régionaux de France et même des autres administrations.

L'échec des différentes procédures visant la relabellisation n'est pas imputable à ce choix stratégique, mais aux « affaires » qui, dans le même temps, occupaient tout l'agenda politique environnemental, au niveau local jusqu'aux plus hautes sphères de l'État. Pour que la démarche du PIMP trouve écho, au niveau des élus comme de l'administration centrale, il a fallu que s'instaure une période « d'apaisement » sur les 2 dossiers les plus marquants. D'une part, l'autoroutier qui, pour l'A831, suite à la Déclaration d'utilité publique en 2005, laisse entendre qu'il faut désormais négocier l'inéluctable de son aboutissement, issue jugée « la moins mauvaise possible » puisqu'elle préserve et les marais mouillés et les marais littoraux[219]. D'autre part, la gestion de l'hydraulique qui, avec la création de l'EPMP en 2011,

[217] Fussent-ils reconnus pour leurs propriétés de « zone humide », de « Venise verte », de « cathédrale de verdure », de « marais mouillé », ou de « marais desséché ».

[218] Pour rappel : le classement du « Marais mouillé poitevin » au titre de la législation sur les monuments naturels et les sites classés et inscrits (2003) ; l'approbation du DOCOB Natura 2000 Marais poitevin (2003) ; la création de l'Observatoire du Patrimoine naturel du Marais poitevin (2004) ; l'instauration du Programme Life Marais poitevin (2004) ; l'implémentation des mesures agro-environnementales territorialisées (2007) ; le classement du Marais poitevin mouillé en « Grand Site de France » (2010).

[219] Y concourt par exemple la décision du premier ministre F. Fillon, en 2011, de prise en charge par l'État d'un tiers des surcoûts environnementaux de l'autoroute – issus, entre autres, de l'étude LPO (2010).

signifie à tous les acteurs, agriculteurs comme administrations, que, dans la négociation de relabellisation, un partage du pouvoir de l'eau, qui, au-delà de l'affaire A83, fut la transgression majeure que le premier PNR tentait d'accomplir, ne sera pas en débat.

La période, au début de ces années 2000, offre pour la question environnementale de nombreux atouts absents lors de la création du Parc : interdiction des drainages ; nouvelles aires protégées – principalement des arrêtés préfectoraux de protection de biotope et de réserves naturelles régionales et nationales ; consolidation du réseau Natura 2000 ; renforcement des Mesures Agro-environnementales ; nombreux gages donnés aux scientifiques et naturalistes amateurs – comme l'Observatoire du Patrimoine naturel du Marais poitevin.

L'autre changement radical concerne l'équipe technique. « L'historique », celle qui a cru à l'utopie du « naturel » dans l'appellation d'un PNR, militante et désenchantée à la fois, a été jusqu'à organiser la perte du label, est partie[220], et une nouvelle organisation se met en place (Annexe 10). Le Parc, selon le directeur du PIMP qui a reconquis le label de 2012 à 2014, ne doit pas être vu comme « l'agora du territoire » et doit plutôt avoir pour objectif de générer des compromis sur un « terroir mou » (Directeur du PIMP/PNRMP de 2006 à 2016, entretien en décembre 2015). Évitant ainsi « les sujets qui fâchent » et, en conséquence, un engagement dans des débats publics conflictuels, le PNR révise ses démarches et se concentre sur la patrimonialisation, le tourisme et la mise en valeur du territoire et des produits du terroir ; les actions directes de protection de l'environnement pouvant rompre la situation apaisée dont le maintien devient, en quelque sorte, prioritaire (Tableau 19).

[220] Outre le premier directeur, l'agronome ira s'investir sur la question de l'ours dans les Pyrénées, le naturaliste intégrera un Museum d'Histoire Naturelle régional. Seuls l'architecte et le chargé de mission patrimoine resteront, l'un et l'autre, originaires du marais, devenant par la suite maires de leurs communes respectives, l'une dans le marais mouillé, l'autre dans le marais desséché.

Tableau 19. L'apaisement du territoire, l'évitement des sujets conflictuels et le recadrage des fonctions et missions centrales du PNRMP permettent sa relabellisation en 2014

Source	Extrait
Présidente de l'association Vivre Bien en Aunis depuis 2000	« Il y avait encore '*beaucoup de monde*' [2005]. Après, l'association, si tu veux, quand il a eu la DUP […], il y a beaucoup de gens qui se sont dit 'c'est foutu !'… et puis, il y a eu donc une partie qui a voulu continuer à se battre et une autre partie qui a dit 'allez, *hop*, on laisse tomber…'. Et après, l'association a travaillé avec de moins en moins de gens. »
Militant écologiste, ancien président de la CDMP	« D'autant que… ce qu'il leur aurait coûté le label dans les années 1990, c'est d'avoir eu '*l'imprudence*' de se positionner sur le précédent dossier, en admettant... le niveau politique du Parc admettait le passage par le Marais… par la Venise Verte. C'est ça qui a déclenché '*le*' scandale médiatique en venant à s'agréger à tout le reste du bilan hydroagricole… cela a fait que le label a été suspendu à l'époque et qu'ils ont été incapables de le récupérer dans le temps… de renégocier une Charte. Donc cette fois-ci ils n'allaient '*évidemment pas*' ni se mêler des histoires d'eau ni des histoires d'aménagement du territoire… '*surtout pas*' ! Trop sensible… trop dangereux… trop conflictuel… ça faisait éclater la structure ! »
Militant de la CDMP	« […] on pourrait penser que le Parc Interrégional, puisqu'il n'avait pas de label, il aurait pu se positionner… par exemple : toujours il a pris soin de rester le plus '*loin*' de ce dossier… le Parc Interrégional de l'époque ou le PNR de maintenant… ça, c'est des sujets chauds sur lesquels ils évitent avec une '*grande prudence*'… et la '*sensibilité*', elle est au niveau du ministère aussi, hein ? »
Rapport classement PNRMP (2009, p.10-11)	« Le conseil général de Charente-Maritime est le plus modéré, et ne se situe pas sur une logique d'affrontement. Il considère que le budget 2009 du PIMP n'est pas très 'offensif' et que celui-ci 'évite les sujets qui fâchent', tout en conduisant bien des opérations relatives aux prairies (comme celle des communaux). Il est évidemment très sensible au projet de l'A831. »
Document de candidature « Marais poitevin, Grand Site de France » (2009, p.4)	« La gestion contemporaine du Grand site du Marais mouillé, active, partenariale, concertée fait l'objet d'un consensus local, ainsi qu'en témoignent les résultats significatifs de l'action collective menée ces dernières années pour sa protection et sa valorisation. Cette volonté commune est révélée par les efforts financiers, et contractuels, consentis par les acteurs locaux, les 24 communes, les 3 Départements, les 2 Régions, l'État. »
Directeur du PIMP/PNRMP de 2006 à 2016	« Même l'action de l'État, il faut la coordonner, pour la zone humide… […] Donc l'Établissement Public il a aussi cette vocation à '*coordonner*' l'action de l'État '*pour*' le Marais poitevin. Et puis, l'Établissement Public, il traite de questions '*hydrauliques*', '*hydrauliques*'… que '*personne*' n'a souhaité voir traitées par le Parc, au plan local. Donc, en premier… ce qui s'est opéré… pour la relabellisation… Bon, c'était comme ça ! De toute façon… au Parc Interrégional : 'le Parc ne traite pas d'eau'. Parce que c'est un sujet '*tendu*', '*conflictuel*', et… dans ce cas-là, il vaut mieux que ce soit l'État qui traite. Tu vois, ça rejoint à ce que je te disais tout à l'heure : '*le Parc, ça ne marche comme ça… le Parc, ça ne marche pas comme ça… quand il y a un problème*', tu vois ? Et… c'est une, '*une*' des limites. Et c'est pour ça que la question hydraulique, qui est au '*cœur*' de tous les sujets dans le Marais poitevin, et bah, elle est traitée par l'État, à travers l'Établissement Public, parce que le Parc, il ne peut pas ! Ça serait trop conflictuel en interne. C'est bien aussi, hein ? De dire : pour continuer à travailler ensemble, enfin, les élus, bon, on retire les sujets qui ne vont pas, donc la question hydraulique et puis voilà… »
Militant de la CDMP	« Il y a quelque chose de typique là. En fait, je trouve… pas '*typique*', mais '*symptomatique*' […] c'est, d'ailleurs, un des sujets de divergence avec l'équipe '*politique*' du PNR… c'est le discours qui est lié au fait qu'on est sur un territoire '*apaisé*' maintenant. On l'entend, parfois : 'maintenant, ça se passe bien, etc.'. On a des copains qui ont encore des menaces, hein ? Ça existe encore ! 'Mais non… on est dans un territoire apaisé, maintenant il y a des institutions, de dialogue, on a eu notre Charte, tout le monde est d'accord…', voilà… C'est l'effet '*don-don*' du PNR. Les effets de la Charte : tout va bien ! Alors, effectivement, tout va bien… mais effectivement, dans le fond, non ! »
Directeur du PIMP/PNRMP de 2006 à 2016	« Mais c'est aussi… parce que… je pense que là, il y a encore un autre sujet… Ceux qui ont à juger, au plan national, notamment le Conseil National de Protection de la Nature – de la pertinence d'une Charte, d'une démarche de Parc naturel régional –,

	n'ont pas '*du tout*' la même vision que '*nous*', parce que '*nous*', on est un Parc, '*nous*', on produit des choses avec 'un esprit' et ceux qui sont à juger au final n'ont '*pas du tout*' le 'même esprit'. Donc '*eux*', ils sont plutôt dans le '*rêve*', dans le '*fantasme*' du fait qu'un Parc naturel régional devrait être un '*espace naturel protégé*', ce qu'il n'est pas ! Donc il y a une dichotomie, une divergence… Un Parc naturel n'est pas un espace naturel '*protégé*' dans le sens d'une Réserve, d'un Parc National, et le CNPN il… voilà ! C'est un peu cet esprit-là, quoi ! Donc on ne peut pas, on '*ne peut pas s'entendre !*'. Et c'est, sans doute, ce qui a animé la réflexion pour l'autoroute, les machins, et etcetera, à l'époque. C'est… je pense que toute la démarche, toute la… c'est à bout de souffle. L'outil 'Parc', il est à bout de souffle dans sa procédure… et puis, tous les deux ans on rajoute une étape dans la procédure pour créer un Parc. C'est à bout de souffle ! C'est de plus en plus dur pour devenir Parc, parce que la procédure est '*très, très, très*' lourde ; et on s'aperçoit que ça fait des chartes '*immenses*' et que c'est partout les mêmes ; que c'est jugé par des gens qui ne connaissent '*rien*' et qui ne partagent pas du tout notre vision de Parc et, en même temps, sur le territoire, on est complétement satellisé par rapport aux questions centrales d'aménagement, de développement ! Je crains qu'on arrive au bout d'un moment et, au même temps il y a un potentiel, une richesse dans cet outil qu'il faudrait dépoussiérer, ajuster… Parce que la clé c'est la '*souplesse*' ! »

Sources : indiquées sur le tableau ; entretiens réalisés en décembre 2015 et en février et octobre 2016.

6.3.2. Des dispositifs souples localisés : entre durabilité, valorisation et compromis

Le Parc relabellisé a donc mis en place un maillage de dispositifs qui échappent à une perspective « d'aire protégée » et qui se tournent plutôt vers des missions moins conflictuelles basées sur « la mise en valeur » du territoire et du patrimoine. La consolidation de la législation nationale sur le Code de l'Environnement, les perspectives de l'actuel ministère de la Transition Écologique et Solidaire et les cadrages scientifiques autour de la protection de la nature dans l'Anthropocène (C. Larrère, 2015), mènent à des actions plus tournées vers des changements et améliorations des pratiques qu'à une protection « intégrale » de la biodiversité.

La nouvelle Charte avance trois missions : (i) l'animation du territoire en vue de promouvoir un « développement durable » sur le plan collectif, (ii) la maîtrise d'ouvrage « en faveur de projets exemplaires, expérimentaux, innovants ou d'intérêt collectif » (PNRMP, 2018) et (iii) le conseil-assistance vis-à-vis des particuliers et des communes afin de faire aboutir des projets dans la perspective de « durabilité ».

Plus concrètement, les modalités d'application proposent auprès des habitants et des collectivités locales : (i) la mise en place, avec l'EPMP, du Projet agro-environnemental et climatique pour le Marais poitevin[221], (ii) la dotation de subsides aux projets architecturaux et de conservation du patrimoine, (iii) la mise en place d'actions conjointes de planification et d'animation du tourisme, (iv) ainsi que des actions de maintien du paysage maraîchin, comme par exemple le projet de la trame arborée et de protection des frênes têtards.

[221] À travers les Mesures Agro-environnementales et climatiques (MAEC), dans un régime de compensation et rentabilisation de certaines démarches de protection de la zone humide.

La « conservation », soit-elle du patrimoine naturel ou culturel, se concentre, essentiellement, sur le marais mouillé de Deux-Sèvres, ainsi que sur la mise en valeur de certains communaux (Image 21). Ces espaces, depuis l'origine du PNR, sont les plus « consensuels », leur préservation conjuguant aisément des référentiels « environnementaux » et « patrimoniaux » que perçoit une majorité de la population, soit-elle locale ou non. Dans cette logique d'actions de valorisation – et peu polémiques –, le PNR veut aller au-delà du renouvellement du label Grand Site de France – acquis en janvier 2018 (Hulot, 2018) –, en se portant candidat pour une inscription au patrimoine mondial de l'humanité de l'Unesco (La Nouvelle République, 02/06/2017).



Photo : Manuelle Lago Marques, mai 2015



Photo : Manuelle Lago Marques, octobre 2014

Image 21. L'adéquation des berges et la structuration des promenades en barque constituent des outils de valorisation des marais mouillés de Deux-Sèvres (à gauche) ; des structures d'observation d'oiseaux mettent en valeur le volet écologique des communaux (à droite)

L'équipe technique, résolument « au service des élus », accepte une mission d'assistance, loin du militantisme de ses aînés, soucieuse d'effacer un divorce avec eux qui reste dans la mémoire collective. Le directeur du PNR est clair et vise ne pas opposer l'équipe technique de l'équipe politique : « on est des fonctionnaires »…

> « […] L'équipe technique, elle est respectée dans le champ qui est le '*sien*' ! Le problème est que le champ qui est le sien, il est réduit par rapport aux stratégies, aux réflexions d'aménagement du territoire, qui sont décidés par ailleurs ! […] Ce n'est pas dans l'instance de gouvernance du Parc, c'est à l'assemblée régionale, à l'assemblée départementale, dans un ministère… Et ce n'est pas au sein du Parc qu'on discute de la manière dont on va aménager le territoire. Donc, toutes les réflexions d'opportunités, de stratégies, elles ne se font pas au Parc. Donc l'équipe technique n'est pas sollicitée pour ça, non ! Par contre, on va venir solliciter l'équipe une fois que les décisions sont prises, une fois que… pour voir comment est-ce que ça peut '*s'intégrer*' à l'environnement, voilà… quelles incidences potentielles tel aménagement pourrait avoir sur l'environnement et le Parc, et l'équipe technique est sollicité à ce moment-là. Tu vois, il y a plusieurs phases dans l'élaboration d'une stratégie d'aménagement, et c'est en '*cours de route*' que le Parc est associé. Et quand je dis '*le Parc*' c'est '*l'institution*', c'est '*à la fois*' les élus et l'équipe

> technique. Je ne fais pas la différence entre les élus et l'équipe technique. Il y a une connexion, parce que si on commence à faire la différence ça veut dire qu'on '*peut*' imaginer que l'équipe technique '*s'oppose*' aux élus, alors que non, on est des fonctionnaires ! On met en œuvre ! Si on n'est pas content, on s'en va, quoi… Et ça, c'est important, c'est le respect de la démocratie et les règles de la république, donc je ne dissocie pas 'équipe technique' et 'équipe d'élus'. » (Directeur du PIMP/PNRMP de 2006 à 2016, entretien en décembre 2015).

6.3.3. La maitrise de l'expérience publique de l'environnement dans le Marais poitevin

Lors de nos séjours d'observation au bureau du Parc[222], nous avons pu voir le quotidien d'une partie des techniciens, ainsi que des stagiaires, dont l'engagement à titre personnel pour la protection et le suivi du patrimoine naturel irrigue leur action dans l'institution. Et cela par des missions de terrain afin de veiller à la reproduction de certaines espèces – essentiellement de poissons, oiseaux et amphibiens – et à leur rapport au milieu – installation de passe à poissons, suivi et comptage d'oiseaux, protection des mares –, ainsi qu'à la réalisation d'inventaires botaniques et au contrôle d'espèces invasives. Leurs activités les mettent en lien avec d'autres mouvements amateurs et professionnels d'observation et de conservation de la biodiversité, essentiellement au sein de l'Observatoire du Patrimoine naturel.

Le lien avec les mouvements sociaux et écologistes, comme avec la communauté scientifique[223], entre dans la stratégie du nouveau Parc, soucieux de prévenir de possibles divergences sur la scène publique. La mise en place d'une « Conférence des Associations de Protection de la Nature et de l'Environnement » veut ainsi promouvoir le débat entre ce le Parc et les associations. Pilotée par une ancienne militante de la CDMP et de la DSNE, actuellement élue municipale, la Conférence essaie de faire le pont entre critiques et solutions dans le cadre du PNR, associant le lancement d'alertes et la réduction des conflits afin d'atténuer l'opposition « systématique des écolos » :

> « Dans la réacquisition du label, dans la restructuration, on m'a proposé, enfin, on a travaillé ensemble pour la création d'un poste de vice-président pour faire le lien avec les associations, enfin… entre le Parc et les associations. […] et le Parc, il était beaucoup reproché pour ça aussi [de n'avoir pas de liens avec les associations]… parce que moi, je pars toujours du principe que : '*plus*' les associations de protection de l'environnement sont associées '*rapidement*' et '*de près*' à un projet, plus on peut agir de façon '*positive-constructive*'… alors que, si on n'y est pas, bah… ça se fait… et quand se fait, voilà, on dit que 'tout va mal' et que 'tout se passe mal'... et moi, je suis plutôt… et ça se fait de plus en plus, qu'on soit associé le plus tôt possible aux projets, pour donner tout de suite, pour dire ce qu'on voudrait qui se fasse, qui se fait ou qui ne se fait pas… après, bon : les politiques prennent leurs décisions…! Mais au moins on peut construire des choses sans avoir après une opposition '*systématique*' des écolos à tous projets, comme on a l'habitude de

[222] Réalisés de manière intermittente entre 2014 et 2016.
[223] Un Conseil Scientifique est en cours d'installation.

> ‘*caricaturer*’ un petit peu les choses. […] voilà… […] justement… dans le Parc, en lui-même, dans le syndicat mixte, les associations ne sont pas présentes, puisque ce n’est que des élus… les associations ne sont pas directement associées à la gouvernance d’un ‘Parc naturel régional’ et c’est ce qui a posé problème, c’est ça, après… quand elles ne sont pas associées elles ont beau jeu de tout critiquer, et puis c’est normal aussi ! » (Représentante des associations au PNRMP, militante DSNE et CDMP, entretien en février 2016).

Ces structures – autant la Conférence des APNE comme le Conseil Scientifique – étant encore en phase de conception lors de nos enquêtes de terrain, une analyse plus approfondie de leurs premières expériences n’a donc pas pu être faite. Cependant, il parait évident que l’existence de ces structures est une réponse aux expériences antérieures vécues par le PNR du Marais poitevin, pour canaliser autant que possible le débat public en son sein, tout en le positionnant en dehors du Syndicat mixte. On peut y voir une manière d’adopter la notion de « gouvernance » dans le Parc, et ainsi répondre aux institutions telles que le CNPN et le FPNRF qui en faisaient un des prérequis pour la réattribution du label. Reste à savoir si ces nouvelles instances de débat, ainsi que la supposée unité entre équipe technique et équipe d’élus résisteront à de nouvelles « mises à l’épreuve » de l’action effective du Parc. Les futurs « troubles » dans le Marais poitevin seront des opportunités pour évaluer si telles adaptations institutionnelles auront, en parallèle à la prise de conscience progressive autour de la protection de l’environnement et du paysage de la part des acteurs privés et publics, des effets sur le renouvellement de l’expérience publique des ENPH.

Au niveau des élus et des acteurs locaux, ainsi qu’au niveau des mouvements sociaux et de l’action publique, rien n’indique que le rôle et les objectifs d’un PNR fassent consensus. Ce dispositif est encore aujourd’hui source de malentendus et, bien qu’il fût en retrait dans le dossier de l’autoroute, il est désigné comme l’un des responsables de sa non-construction.

*

Comme nous l’avons montré dans le présent chapitre, les acceptions selon lesquelles le Parc naturel régional du Marais poitevin pourrait représenter « l’agora du territoire », un « acteur incontournable de l’aménagement » ou un espace naturel « protégé » ont occasionné, au long de son histoire, des controverses autour de son domaine d’action, ainsi qu’autour des évaluations de son dispositif.

Partant, entre autres, de l’idée que la structure avait failli à sa mission et que le modèle n’était peut-être pas le plus adapté pour la région, le PNRMP n’a pas obtenu, en 1996, le renouvellement de son label. Porteur d’une histoire particulière – en étant, entre autres, le seul

Parc à avoir vécu une non-relabellisation en tant que PNR – et ayant été, également, très débattu sur la scène publique nationale, le Parc naturel régional du Marais poitevin a poussé très loin le régime de l'expérimentation. Cela, car sa structure et ses rôles ont évolué en étroite relation avec une série de situations problématiques locales, ainsi qu'avec les changements de l'action publique environnementale, initiés à la fois par l'administration française et par l'action collective.

Dans ce cadre, nous avons analysé comment ces situations problématiques ont donné lieu à un maillage très varié de dispositifs à la fois cognitifs, environnementaux, normatifs, institutionnels et politiques. Dans la mesure où cet ENPH fut plus fortement « publicisé » et suscita de nombreux débats sur d'autres affaires – qui, comme la gestion hydraulique, affectaient plus directement certains acteurs –, une analyse de ces interactions s'est avérée fondamentale. En menant l'analyse du parcours sériel des événements associés à la protection de l'environnement dans le Marais poitevin, nous avons pu identifier des tournants dans l'action et dans la compréhension de « ce que pourrait être » le PNRMP – tournants qui scandent la compréhension de l'outil Parc et illustrent l'expérience publique de l'environnement.

Ainsi, nous avons montré comment, lors de la première phase du Parc naturel régional, la construction et l'application de la Charte se sont confrontées à différentes acceptions de ce qui pourrait être le rôle essentiel du PNR, et cela autant du point de vue de la protection de l'environnement et de l'aménagement du territoire, comme de la décentralisation de la décision et de la planification régionale. Dans ce cadre, une situation d'indéfinition et d'instabilité d'action s'est constituée, une forte dissonance entre « l'équipe technique » et « l'équipe d'élus » s'opérant à l'intérieur du Parc, en se faisant sentir en dehors de lui. En outre, la marginalisation du PNR dans des enjeux d'aménagement du territoire, jusqu'à son ignorance, ainsi que la posture jugée « contradictoire » du Parc face au projet d'autoroute traversant le marais mouillé (l'A83), mènent l'équipe technique à faire remonter leurs troubles – personnels et institutionnels – au niveau ministériel. À ce stade, l'équipe technique, très engagée dans la protection de la nature, impuissante face à l'équipe politique du Syndicat mixte, doute du réel pouvoir d'action du modèle Parc.

Après l'alerte lancée par l'équipe technique auprès de l'administration centrale, le débat mobilise une pluralité d'acteurs qui questionnent la légitimité gestionnaire de cette structure dans un contexte de construction d'une autoroute à la fois dans la Venise Verte et dans un Parc « naturel ». En 1989, la Directive Oiseaux avait déjà mobilisé beaucoup d'acteurs, mais principalement au sein des associations : les projets autoroutiers introduisent

un nouvel acteur, l'habitant-riverain. Les associations qui émergent avec le dossier « autoroute » offrent une fusion entre revendications personnelles et enjeux de protection de l'environnement. Le Parc naturel régional qui dans un premier temps y perd son label puis, dans un second temps, se retire de la scène de controverses et de débat, est saisi cependant par les écologistes et habitants-riverains qui rappellent sa mission de protection de la zone humide. Les projets d'aménagement territorial (drainages et autoroutes) font ainsi que l'expérience publique de l'environnement autour de l'objet « Parc » se développe plus largement au sein des arènes et de la scène publiques, à partir du moment où la contestation est portée non en interne du Parc, mais en externe.

Cette plus grande « publicisation » de l'expérience Parc dans le Marais poitevin déborde du cadre régional et pousse l'administration centrale à engager une série d'études et rapports pour réorienter les démarches de gestion de cette zone humide. Si, d'une part, l'administration centrale prend le relais d'action – soit par l'arbitrage des débats et des projets de conservation et d'aménagement, soit par la reprise de la maîtrise des enjeux hydrauliques du secteur –, d'autre part, la négociation constante entre les différentes sphères du pouvoir public font que le territoire du Marais poitevin soit relativement « apaisé » en ce qui concerne le débat autour des projets de territoire. De cette manière, le PNR est relabellisé en 2014 et opère à présent en rénovant son expérience de gestion, tout comme l'expérience des différents acteurs par rapport aux liens entre PNR et protection de l'environnement.

Orienté, actuellement, vers l'évitement et l'anticipation du conflit, le Parc met en place des instances de débat public en suivant le modèle d'organes consultatifs. En outre, la structure se tourne vers la « valorisation » du territoire par le développement du tourisme et par la mise en évidence de la protection de son patrimoine bâti. Ces missions sont en quelque sorte une reprise des premiers objectifs de la première Charte, qui ne mettait pas l'environnement à l'avant de la scène. Relevant de thématiques certes moins polémiques, ces missions conjuguent cependant des modèles et argumentaires qui puissent répondre aux situations problématiques – liées surtout à la protection de l'environnement – auxquelles il s'est confronté au long de son histoire. Pour les habitants et les élus locaux, le Parc reste symbole de contrainte par son caractère de « protection », mais cette vision se modifie progressivement au gré d'actions qui privilégient la démarche contractuelle, non réglementaire et de rentabilisation – comme les Mesures Agro-environnementales et climatiques, la promotion du tourisme écologique et la marchandisation d'activités productives locales via les « Valeurs Parc » et le « Parc naturel d'Attractions ».

L'expérience publique de l'environnement « au sein de » et « promue par » le PNR du Marais poitevin se situe ainsi en évolution continue. Les adaptations opérées par la structure Parc lors des dernières années montrent, cependant, comment le débat public[224] lui a permis – ou l'a contraint – de repenser ses rôles et démarches, même si, comme l'indique sa propre Charte, une certaine indétermination demeure : marque d'un flou structurel ou d'une souplesse organisationnelle ?

La maxime « un Parc roule bien si tout roule bien » de son directeur ne manque certes pas d'être contradictoire si on songe au caractère démocratique et dynamique à l'origine de ce modèle d'Espace naturel « habité », caractère dynamique qui suppose une négociation continue et qui ne peut donc tabler sur la stabilité. Le choix du « compromis » semble un moyen de répondre à la particularité des ENPH : celle qui consiste à protéger des natures ordinaires par des acteurs ordinaires. L'ouverture au débat public reste néanmoins une condition pour que les PNR soient reconnus par les acteurs locaux, le débat étant une forme d'appropriation d'une structure dont la justification publique est de valoriser et gérer le quotidien d'habitants dans leurs milieux également quotidiens.

[224] Originaire d'expériences locales ou d'imaginaires méta-topiques autour de l'environnement dans le marais.

Chapitre 7.

L'Aire de Protection environnementale de Guaraqueçaba : des expériences entre étrangetés, rumeurs et création d'une culture publique

Issue d'une volonté de contrôle, par le pouvoir public, des conflits, en particulier fonciers, du littoral nord du Paraná, l'Aire de Protection environnementale de Guaraqueçaba concentre une série d'expériences au carrefour d'influences normatives, personnelles et territoriales. L'expérience publique qui en résulte est faite de manque de dialogue et d'évitement mutuel entre les organismes, mais la question environnementale y est déterminante dans la constitution d'un nouvel ordre local.

Dans une première section, nous discutons comment l'arrivée des instituts gouvernementaux dans les années 1980 entraîne une refonte du rapport à la question publique, tout à la fois affaire de contact et d'évitement. Territorialement isolés, les paysans étaient alors confrontés à de grands propriétaires ou des élites économiques et politiques dont les pratiques clientélistes exerçaient un contrôle sur leurs activités, comme la vente de la production agricole et sylvicole. L'arrivée de l'APA rompt avec des cycles basés essentiellement sur la « logique de conversion »[225] des terres (Pádua, 2016) ainsi que sur les pratiques violentes de « *grilagem* ». Se mettent alors en place, sous son impulsion et celle des institutions fédérales nouvellement arrivées, des mécanismes de contrôle, de criminalisation et de fiscalisation qui, en réaction, provoquent des détournements et des rumeurs chez les

[225] À savoir : une logique selon laquelle toutes les terres « désoccupées » ou « sauvages », porteuses de massifs forestiers, devraient être occupées et transformées en terres productives.

acteurs locaux. On peut y voir à la fois un phénomène d'évitement et d'étrangeté mutuelle (Quéré et Brezger, 1992) entre les acteurs, qui caractérise ces premières expériences au nom de l'environnement.

La deuxième section montre comment la création du Conseil Délibératif de l'APA, au début des années 2000, fut importante pour la résorption de certains conflits, préjugés et rumeurs. Ce Conseil a initié une arène publique inédite localement en se faisant lieu de rencontre entre acteurs qui ne se rencontraient pas et qui craignaient, en quelque sorte, l'interaction. La médiation d'un fonctionnaire de l'ICMBio, convaincu par l'idée de gestion participative, fut fondamentale pour l'APA. Malgré cet engagement personnel, cette arène s'avèrera peu efficace pour constituer des « publics » et susceptibles de faire du débat un instrument pérenne de régulation locale. Nous discutons comment l'inaction ou l'apathie politique entretiennent un contexte de publics « fragiles ».

Puis, dans une troisième section, nous faisons le bilan de ce qu'est aujourd'hui l'expérience de l'environnement à Guaraqueçaba. Dans un contexte de réaménagements institutionnels, l'optique d'une planification régionale s'impose dans la gestion des aires protégées par l'ICMBio comme dans certaines démarches d'action collective, notamment celles promues par des « experts ». Mais la question environnementale trouve aussi un large écho en dehors de la gestion publique, avec les réserves privées et les commerces locaux qui y trouvent une justification positive pour leurs pratiques individuelles. C'est donc dans ce contexte contrasté qu'il est intéressant d'examiner l'affaire de la PR-405, qui est reprise dans l'objectif de faire converger une planification régionale intégrée avec la protection de la nature.

Nous mettons en évidence, finalement, comment la ré-signification de la thématique environnementale, surtout celle associée à l'action de l'APA et au goudronnage de la PR-405, s'opère difficilement dans la compréhension collective « *guaraqueçabana* ». Dans ce contexte, certains discours et rumeurs continuent à se propager, tandis que le dysfonctionnement des pouvoirs publics et le maintien d'un cadre d'apathie politique ne mènent qu'à une expérience publique peu traduite dans l'action collective locale.

7.1. De se faire exister par le contrôle à se faire épargner par l'évitement

La construction de l'expérience publique au sein de l'APA ne met pas en scène des actions précises ni ne mobilise lors d'un débat public que les affaires routières. L'APA

comme les routes BR-101 et PR-405 font partie de l'imaginaire et de la production d'un ordre symbolique concernant « l'environnement » dans la région de Guaraqueçaba, elles deviennent objets de l'attention publique sans pour autant émerger de groupes locaux organisés ; c'est-à-dire que les mécanismes de publicisation, quand ils ont lieu, ne suivent pas un ordre systématique et procédural d'identification, d'enquête et de résolution du problème public.

7.1.1. L'affaire de la reconnaissance du « public »

De manière générale, nous pourrions affirmer que l'histoire de l'expérience de l'APA de Guaraqueçaba relève d'une certaine « étrangeté » – autant du point de vue des habitants que des institutions gouvernementales et non gouvernementales – qui exprime la difficulté à se représenter ce qu'elle recouvre en termes de démarche publique. Cette « étrangeté » a pu être produite par le flou de sa réglementation et de sa pratique institutionnelle lors de ses premières années d'existence, mais elle tient aussi à l'histoire de la relation des habitants et des groupes politiques locaux à la terre, aux ressources, aux institutions publiques et à leur propre appréhension de ce qui est de caractère « public ».

En effet, l'arrivée des instituts gouvernementaux dans le littoral nord du Paraná date de 1981, avec l'Institut de Terres et Cartographie (ITC) et l'Institut Brésilien de Développement forestier (IBDF). Jusqu'alors, bien que la région fût concernée par certaines politiques publiques, seuls étaient présents les élus locaux. En outre, les politiques du gouvernement de l'État du Paraná – la colonisation des terres par des colons européens au début du XXe siècle et les subventions au reboisement des propriétés lors des années 1970 – étaient plutôt anarchiques et ont fini par être considérées ni plus ni moins que comme des échecs (Cf. Chapitre 5).

Ces deux instituts s'installent dans le municipe de Guaraqueçaba, mais avec une forte présence policière. Celle-ci a pour rôle, sous les ordres des deux structures, de contrôler les conflits fonciers et de verbaliser les dégradations environnementales. La surveillance est importante et le contrôle peut aller jusqu'à la criminalisation de certaines pratiques, autant de manifestations des pouvoirs publics qui ne manquent pas de surprendre, vu leur soudaineté, habitants et élus locaux.

Une telle « surprise » ambiante a été très souvent liée à une indifférence, ou incompréhension locale, à la « cause environnementale », mais sans doute les missions « publiques » étaient-elles aussi l'objet d'importantes mésententes, les institutions les représentant – surtout environnementales – en devenant le symbole. Ainsi, les conflits

fonciers, à leur apogée dans les années 1980 suite aux projets routiers[226] poussant à la spéculation immobilière, les phénomènes de « *grilagem* » et l'expulsion d'une bonne partie des petits paysans[227] –, donnaient lieu à des interventions fermes des pouvoirs publics, ce qui suscitait une stupéfaction chez les habitants.

Si, dans un premier temps, les actions gouvernementales portaient sur la répression des activités illégales des « *grileiros* » et des « *fazendeiros* », dans une deuxième étape, ces actions se sont centrées également sur des pratiques paysannes, principalement l'extraction végétale, la chasse et la pêche (Dumora, 2006). La population locale ne pouvait donner un sens à ces contrôles suivis d'interdits, d'autant plus qu'il n'existait aucun lieu susceptible de recueillir les « troubles » ressentis. Les instituts gouvernementaux étaient en mission, et le dialogue avec la population locale n'y figurait pas. Les « *grileiros* » et les propriétaires des latifundia pouvaient obtempérer aux injonctions des forces publiques – au soulagement d'un bon nombre de paysans –, mais ceux-ci étaient plutôt désemparés face à des contraintes qui visaient le cœur de leurs pratiques, l'autoconsommation et la vente de produits d'origine naturelle.

Cette expérience de contrôle et de criminalisation des activités du quotidien a marqué – comme nous l'analyserons par la suite – la population vis-à-vis des deux instituts, ainsi que leur construction de sens à l'égard du dispositif et de l'expérience APA. Si cette « mise en ordre » par le pouvoir public trouve sa justification dans les conflits fonciers et dans la nécessité de reconquérir un territoire laissé à « l'abandon » depuis longtemps, cela n'en fait pas pour autant un « problème public » du point de vue des habitants.

7.1.2. Les dissonances autour de ce qui pose problème et les formes de leur publicisation

La publicisation de la réalité conflictuelle du littoral nord du Paraná est due, essentiellement, à des Commissions pastorales de l'église catholique et aux mouvements écologistes naissants à la fin des années 1970. Il était difficile qu'il en soit autrement car les paysans locaux avaient une forme de « familiarité » avec la violence, celle des actions

[226] Pour rappel, les deux projets routiers dans le secteur étaient l'achèvement de la construction de la PR-405 (1970) et les projets de construction de la BR-101 (en question entre 1950 et 1990).

[227] « L'exemple de la localité de Laranja Azeda, localisée en amont du fleuve Serra Negra, illustre bien cette situation. Au début des années 70, une trentaine de familles paysannes y vivaient notamment de la cueillette du cœur de palmier et de l'agriculture de subsistance (Enquêtes de terrain, 1989-1992). Dix ans plus tard, paniqués par les menaces et les violences commises par des gardes des néolatifundias qui les empêchaient de réaliser la cueillette du cœur de palmier, ces paysans cédèrent progressivement leurs possessions foncières et quittèrent la localité. Aujourd'hui, à l'endroit de cette localité s'étend un vaste pâturage où paissent quelques buffles, et dans la vieille église abandonnée, une messe est quelquefois célébrée par un prêtre payé par le néolatifundiaire. » (Miguel, 1997, p.123).

policières relayant celles des « jagunços », et ils restaient étrangers à tout ce qui s'apparentait au « droit » civique, ce qui les menait à une attitude de résignation, comme l'explique l'étude ethnographique de C. Dumora (2006) :

> « Les paysans m'ont décrit les diverses formes de répression et d'oppression qu'ils connurent alors et que, jusqu'à certain point, ils continuent à subir aujourd'hui. Les années quatre-vingt-dix ont été les années où la répression policière a été la plus violente. La multiplication des amendes, des confiscations du matériel agricole, des outils utilisés pour la chasse, des produits prélevés, s'est souvent accompagnée de violences physiques et tout particulièrement lorsqu'il s'agissait de flagrant délit de cueillette ou de transport illégal de palmier. Là encore, une famille m'a raconté avec beaucoup de difficultés un épisode violent au cours duquel un des fils de la famille a perdu la vie. […] La difficulté éprouvée à parler de cet épisode tragique tenait à la fois à la souffrance de la perte d'un être cher et la gêne engendrée par les circonstances dans lesquelles leur fils a trouvé la mort [hémorragies internes après avoir été frappé par la police suite à son refus de donner des informations sur la destination de sa cueillette de cœurs de palmiers]. À aucun moment cependant un sentiment de révolte ou d'injustice n'est exprimé, la retenue restant prédominante. Ces moments sont vécus comme des fatalités, dans un contexte qui leur est défavorable, et les personnes semblent résignées à leur sort. » (Dumora, 2006, p.240)

C'est en 1982 qu'est créée la Station Écologique (ESEC) de Guaraqueçaba – protégeant surtout les zones de mangrove – puis, en 1985, l'APA qui recouvre la presque totalité de la municipalité de Guaraqueçaba et une bonne partie de celle d'Antonina. Mais ce n'est qu'à la fin des années 1980 que des contraintes réglementaires sont renforcées. Ce sont en particulier des normes sur la cueillette et de l'exploitation des ressources naturelles soumises à autorisation de l'institut responsable[228], ce qui pousse à l'illégalité un bon nombre de paysans.

L'expérience de l'environnement ne s'arrête pas à cette confrontation avec des normes perçues comme répressives, car certains techniciens des instituts environnementaux – ainsi que les organisations non gouvernementales qui commençaient à s'investir dans le secteur – s'opposent à la construction de la route nationale express BR-101, et ceci dès leur arrivée dans la région. Promouvant une campagne nommée « BR-101 jamais ! », leur mobilisation a été fondamentale dans l'empêchement de ce projet, dont la réalisation était très attendue par un bon nombre d'habitants, propriétaires de terres, entrepreneurs, fermiers et élus locaux.

> « La route BR-101, qui relierait Guaraqueçaba à Cananéia, on s'est aussi bagarré pour ne pas la laisser passer, n'est-ce pas ? […] On a articulé tout cela, on y a fait du '*fracas*', en partenariat avec le Secrétariat de la culture, parce que le secteur était aussi classé par l'État en tant que patrimoine, et tout ça… […] on ne les a pas laissés faire, ils allaient '*simplement*' ouvrir la BR-101, ils allaient '*simplement*' ouvrir la BR-101 ! […] parce que c'était comme ça : l'intérêt d'ouvrir la BR-101, c'était des propriétaires de terres de la région ! […] une partie était dans les limites de l'APA, et l'autre tronçon était à l'intérieur du Parc de l'État [de São Paulo] de Jacupiranga… alors on n'y a pas laissé passer la route, et si on l'avait ouverte, ce

[228] L'Institut Brésilien de l'Environnement et des Ressources renouvelables (IBAMA), créé dans la même année et adoptant la gestion des aires protégées à la place de l'IBDF et de la SEMA nationale.

> serait un grand impact dans toute la région… ce qui a fait que tout cela soit préservé jusqu'à aujourd'hui, ça a été la difficulté d'accès ; et donc les ONG ont fait un mouvement, BR-101… et les entrepreneurs ont fait un mouvement 'BR-101 maintenant !' et les environnementalistes ont lancé un autocollant 'BR-101 jamais !', ça a été une grande… le rôle de la SPVS a été aussi important… »[229] (Premier fonctionnaire-chef de l'APA de Guaraqueçaba, entretien en mai 2015).

Bien que très hétérogènes du point de vue de leurs rapports au milieu, de leur niveau de scolarité et de leur pouvoir économique et politique, les groupes locaux voyaient, de longue date, les projets routiers comme des possibilités de désenclavement de la région, même si certains étaient circonspects (Cf. Chapitre 5). Au-delà de la diversité des intérêts et des attentes vis-à-vis de ce désenclavement, autant la PR-405 que la BR-101 étaient vues, par une majorité d'acteurs, comme une possibilité de « sortir du passé » et « d'entrer dans la moderne civilisation du XXe siècle » ou, encore, comme une occasion de « rédemption » du peuple « *guaraqueçabano* » – autant d'expressions forgées, au fur et à mesure, par les promesses des politiques de construction et de goudronnage de ces routes. Ne pas les construire était devenu une sorte de « problème public », étant donné la non-connectivité de la municipalité au reste du pays.

Cette convergence entre l'arrivée de l'État sous le signe de la « contrainte » et l'opposition des fonctionnaires et des mouvements écologistes à la route BR-101, a poussé à voir dans l'APA, dont l'étendue était très vaste, une « réserve environnementale » englobant tout le territoire. Environnement et développement sont ainsi devenus antagoniques aux yeux des groupes sociaux locaux, l'APA devient symbole d'un « tout environnemental » et synonyme de contrôle public et de contraintes écologistes, même si elle n'en était pas la réelle responsable.

En effet, le responsable de l'APA fut un des principaux acteurs des procédures de contrôle des pratiques locales et s'est engagé personnellement dans la campagne « BR-101 jamais ! », ce qui a marqué les imaginaires de la population locale vis-à-vis de la « contrainte » occasionnée par l'arrivée de l'APA. Le flou juridique entourant l'APA – levé très récemment dans la législation brésilienne – et le militantisme écologiste du fonctionnaire

[229] Traduction libre de l'extrait : "Aquela estrada da BR-101 para ligar Guaraqueçaba com Cananéia também, a gente lutou e não deixou passar aquela estrada ali, né? [...] a gente articulou isso, fizemos uma 'loucura' lá, em conjunto com a secretária da cultura porque ali também era tombado, pelo estado como patrimônio e tal [...] a gente não deixou eles fazer, eles iam 'simplesmente' abrir a BR-101, eles iriam simplesmente abrir a BR 101! [...] porque ali era o seguinte, o interesse de abrir a BR-101, era dos proprietários ali da região! [...] uma parte estava dentro da APA, e outro trecho estava dentro do Parque Estadual de Jacupiranga... então a gente não deixou passar a estrada lá, e se abrisse ia ser um grande impacto na região... o que preservou aquilo lá até hoje foi dificuldade de acesso, e aí as ONG fizeram um movimento, BR-101... e os empresários fizeram um movimento 'BR-101 já!' e os ambientalistas lançaram um adesivo 'BR-101 jamais!', foi uma grande... o papel da SPVS também foi importante... […]".

font ainsi que l'« aire de protection » a été associée à tout acte de contrôle, même ceux qui ne relevaient pas des textes réglementant un tel espace « protégé ».

7.1.3. De la peur concrète à la peur diffusée par les rumeurs

Tout concourt alors à faire de l'environnement le responsable du non-développement de Guaraqueçaba. D'une part, la presse dans laquelle se répandent pour le dénoncer les élus locaux et même les gouverneurs de l'État du Paraná, oubliant le classement de Guaraqueçaba dans l'Indice de développement humain (IDH), un des cinq « pires » taux de développement au niveau régional[230], les grands élus de l'État du Paraná pour se décharger de leur responsabilité dans la non-réalisation du projet de goudronnage de la PR-405[231], les maires et conseillers municipaux pour justifier les mauvaises conditions des services publics locaux[232]. D'autre part, les habitants, confrontés aux restrictions et aux mesures agressives mises en place par les institutions « environnementales », associent les émotions générées par ces « réelles contraintes » à celles que diffusent discours et rumeurs venant des élus locaux et régionaux autour du futur incertain de la région.

De surcroît, l'achat de grandes parcelles de terres à la fin des années 1990 par des entreprises et par des organisations non-gouvernementales a accru les rumeurs concernant la protection de la nature et le non-développement des municipalités de Guaraqueçaba et d'Antonina – toutes deux concernées par les projets de réserves naturelles privées et par le projet de la PR-405. Alors même que les habitants des deux municipalités prenaient connaissance de l'achat de ces terres par des institutions « écologistes », une émission télévisée sur le réseau national mettait en avant le fait que le projet était, en grande partie, financé par des organisations américaines. En effet, la SPVS (organisation de protection de la vie sauvage née et basée à Curitiba), avait, en 1994, le rôle d'intermédiaire lors des projets d'achat de terres du Groupe Boticário (entreprise de parfums, originaire également de Curitiba) avec le soutien de la The Nature Conservancy (États-Unis) ; par la suite, la SPVS sera chargée de la gestion des réserves privées financées par des compagnies pétrolières et

[230] Actuellement, Guaraqueçaba occupe la place 396 entre les 399 municipalités de l'Etat du Paraná au titre de ses taux d'IDH – 0,587, contre 0,850 de la meilleure placée (la capitale, Curitiba).
[231] D'autres raisons ont été identifiées, cependant, lors des enquêtes de terrain et lors de la revue de presse : le projet de goudronnage de la PR-405 serait très coûteux, étant donné le besoin de réalisation d'importants ouvrages concernant les zones inondables et les zones de montagne ; le district électoral du secteur portait peu de vœux ; le trajet ne se traduisait pas comme une route de « liaison » entre importants centres, mais comme un trajet de « desserte » et/ou « d'accès » au bourg de Guaraqueçaba, le point final de la route.
[232] Les enquêtes de terrain et les recherches sur la presse montrent, dans ce cas, la grande instabilité politique des élus locaux, plusieurs d'entre eux ayant déjà été condamnés par la justice électorale et par le bureau des comptes de l'État pour faits de corruption, d'achat de vœux et d'improbité administrative.

automobiles des États-Unis dans le cadre des politiques de crédit et de compensation carbone, avec le soutien de la TNC.

Traumas et incertitudes générés par ces initiatives de protection génèrent des rumeurs incessantes autour de la gestion de la nature à Guaraqueçaba, entraînant une confusion entre ce qui relève des procédures institutionnelles ou des prérogatives légales et ce qui réactive les mythes locaux[233]. « L'environnement » devient ainsi une entité à laquelle on attribue la responsabilité, à la fois : du contrôle des activités paysannes par de fortes interventions policières ; du non-développement de Guaraqueçaba par la non-possibilité de développement d'activités économiques ; du non-goudronnage de la route PR-405 par les gouverneurs de l'État du Paraná ; et enfin de la désappropriation imminente des habitants de la région en raison de l'installation de réserves écologiques.

« L'environnement » était-il alors devenu un « problème public » au sein de la culture « *guaraqueçabana* » ? Et ce, justement, au sein d'une culture où les liens à la nature et aux ressources naturelles fondaient les modes de vie ? En même temps, « l'environnement » était-il une affaire d'intérêt public qui justifiait les actions prises par les organisations gouvernementales et non-gouvernementales dans la région ? La pluralité des troubles vécus localement ne s'organisait pas cependant, pour l'instant, de cette manière. Ainsi, dans la mesure où une relation de causalité entre environnement et contrainte se diffusait dans les discours, cette relation était de plus en plus au cœur de la construction de sens de ce que pourrait représenter l'APA :

> « Et, une autre question, est qu'il y a eu une '*autre*' émission télévisée du '*Fantástico*' à l'époque [fin des années 1990], qui a identifié Guaraqueçaba en tant que lieu au Brésil où les gens étaient le plus tristes, et ils ont fait des interviews avec des gens de l'Ile des Peças [à l'époque récemment touchée par le Parc National de Superagui en implémentation] et les gens ont dit […] qu'ils étaient tristes parce que… ce n'était pas 'triste' le mot, c'était 'malheureux', quelque chose comme ça, et si tu y parles avec d'autres personnes… Guaraqueçaba a une énergie très différente, comment le dire […] là-bas, il y a une énergie très 'vers le bas', les gens sont, comment le dire… [ils] ont beaucoup de rancœur, il y a beaucoup de bagarre, il y a… de bagarres de famille, des bagarres de voisin, certaines choses… des crimes hideux, des choses vraiment violentes, n'est-ce pas ? Des pères, un père qui se marie avec sa fille, enfin, il y a des choses… si tu commences à chercher tu trouves des histoires très grotesques. […] Mais les gens ont fini par attribuer à un moment

[233] Parmi les mythes, nous pouvons citer celui de la malédiction d'un prêtre, au début du XXe siècle, sur Guaraqueçaba. Ce dernier aurait condamné le village au non-développement car, en plein mercredi des Cendres, un groupe de fêtards « *fandangueiros* » (vêtus en prêtre et en nones, portant une croix où étaient pendues des bouteilles de « *cachaça* ») aurait « blasphémé » les symboles de l'église catholique. L'année d'après, une importante gelée – phénomène climatique très inhabituel sur le littoral brésilien – touche Guaraqueçaba, occasionnant des grandes pertes dans la production de bananes et de café. D'autres événements auraient aussi eu lieu les années suivantes, comme le cas des grands navires d'exportation contraints qui ne fréquentent plus le port de Guaraqueçaba, en privilégiant celui de Paranaguá. L'histoire de la malédiction se répète, cependant, dans différents hameaux, la figure du prêtre étant constamment sollicitée, et la « stagnation » de la région étant vécue comme une punition (enquête de terrain, septembre 2016 ; site Nosso Pixirum, 2010).

> donné, que la culpabilité était dans son intégralité de l'IBAMA, parce que […] dans les années 80, début des années 90, l'IBAMA était le 'contrôle', et l'IBAMA était un contrôle sur un secteur où les gens n'ont jamais eu aucun gouvernement, de rien, et donc ils pouvaient [jusqu'alors] faire ce qu'ils voulaient, et '*tout d'un coup*' l'IBAMA est venu, en interdisant au mec d'extraire du palmier, de couper des arbres, de pêcher… et alors, les gens, qui avaient déjà ce '*truc énergétique*' difficile, de relations personnelles même, ils l'ont assigné à cela [le contrôle de l'IBAMA] tous leurs malheurs, leurs dégâts et peut-être cela reste jusqu'à aujourd'hui, peut-être qu'ils n'identifient toujours pas l'image de l'ICMBio, pour eux c'est toujours l'IBAMA […] je crois qu'il existe toujours ce sentiment, mais qui est une chose née il y a des années, bien avant l'arrivée de l'IBAMA. L'IBAMA a été seulement le '*visage*' que… ils ont mis le visage de l'IBAMA à une chose qui était déjà dans le territoire, presque pour justifier '*la culpabilité, elle est de l'autre*', n'est-ce pas ? '*Elle n'est jamais à moi*'. »[234] (Chargé de mission à l'APA de 2002-2005, Fonctionnaire-chef de l'APA 2005-2007 et de 2011-2012, entretien en mai 2016).

L'APA qui couvre tout le territoire de Guaraqueçaba et une importante portion du territoire d'Antonina, devient ainsi une autre entité omniprésente symbolisant « l'environnement ». Cependant, cette entité est comprise – si on suit la logique des questions précédentes –, dans un double sens : pour les acteurs locaux, elle est synonyme de contrainte, de contrôle, de fiscalisation et de criminalisation ; pour certaines organisations écologistes, l'expérience de l'APA reste floue, dépendante des normes nationales mais sans avoir les moyens de les faire appliquer de manière efficace, et se limitant très souvent à un contrôle lâche[235].

[234] Traduction libre de l'extrait : "E, uma outra questão, é que teve uma '*outra*' reportagem do Fantástico na época, que identificou Guaraqueçaba como o lugar onde as pessoas eram mais tristes no Brasil, e fizeram entrevistas com as pessoas na Ilha das Peças, e as pessoas disseram que [...] eram tristes porque... não era triste a palavra, era 'infeliz', alguma coisa assim, por conta do IBAMA, por culpa do IBAMA, e... e na verdade se você for ver, se você for conversar com outras pessoas, Guaraqueçaba tem uma energia meio diferente assim [...] lá tem uma energia muito para baixo, as pessoas são assim... tem muito rancor, tem muita briga, tem muita... briga de família, briga de vizinho, umas coisas... uns crimes hediondos, umas coisas violentas né? Uns... de pai, casar com filha, enfim, umas coisas bem... se você for buscar tem umas histórias bem grotescas assim. [...] mas que as pessoas acabaram jogando em algum momento que a culpa era do IBAMA porque com certeza [...] nos anos 80, começo dos anos 90, o IBAMA era a 'fiscalização', e o IBAMA era uma fiscalização em cima de uma área onde as pessoas nunca tiveram governo nenhum, de nada, onde eles podiam fazer o que quisessem, e '*de repente*' vinha o IBAMA proibindo o cara de tirar o palmito, tirar a árvore, pescar, e... aí as pessoas que já tinham essa '*coisa energética*' difícil assim, de relacionamentos mesmo, acabou jogando nisso as suas infelicidades, os seus danos e tal, isso talvez persista até hoje assim, acho que nem existe ainda a figura do ICMBio talvez, continua sendo IBAMA [...] acredito que ainda exista um pouco desse sentimento, que é uma coisa de muitos anos mas é muito anterior à chegada do IBAMA. O IBAMA foi só uma 'cara' que, acabaram colocando a cara do IBAMA em uma coisa que já era do território, como que para justificar, '*a culpa é do outro*' né, '*a culpa nunca é minha'*."

[235] Comme nous l'avons remarqué dans le Chapitre 3, le modèle APA fait, encore aujourd'hui, l'objet d'innombrables critiques concernant ses bas niveaux de protection de la nature, ainsi que sa place en tant qu'« espace naturel protégé ». Ce modèle est aussi très souvent considéré comme n'étant qu'un mécanisme rhétorique pour évoquer la réalisation des compromis politiques et normatifs de « protection de la nature ».

7.1.4. Encaisser les troubles : « l'étrangeté » et « l'évitement »

L'expérience publique de l'APA s'apparente ainsi, principalement lors de sa première quinzaine d'années (1985-2000), à une situation de « trouble » pour la population locale. Objet d'expériences « eues »[236], faites de contrôle public et de criminalisation de certaines activités quotidiennes, l'environnement, au travers de l'APA, transforme en « déviante » (Becker, 1985[1963]) une bonne partie de la population, et cela par rapport aux « normes » comme à la « vocation » de conservation attribuée à la région, cette dernière étant forgée par les études et plans des organismes écologistes à partir de 1990. Une stigmatisation par la déviance que renforcent les rumeurs faisant le lien entre la stagnation de Guaraqueçaba et « l'Aire de Protection environnementale », donc « l'environnement » :

> « Alors, quand nous avons commencé à y travailler, il y avait… quand la SPVS y a commencé, c'était très fort la question du '*palmier*'. Il y avait, alors, beaucoup de pillage de palmiers, et on disait que le maire, il avait un 'partenariat' avec les '*palmiteiros*'… et la SPVS a commencé, beaucoup… avec la démarche de parler sur la 'conservation de la nature'. Et à l'époque on ne parlait pas encore de tout ça… il y avait déjà des aires protégées qui avaient surgi dans les années 1980 et il y avait déjà '*ladite*' histoire : 'ah, les aires protégées sont arrivées et les personnes ne peuvent rien faire [sur leurs terres] !' Cela a toujours été très nourri par la mairie, ce type de discours ! Et la mairie a toujours beaucoup '*payé*', n'est-ce pas ? Il y a beaucoup de monde qui y travaille, qui sont des fonctionnaires de la mairie, alors la mairie y a toujours été le très fort '*employeur*'… et, tout d'un coup, nous sommes venus avec une conversation différente : 'les gars, est-ce que cela [la question environnementale] apporte *vraiment* des préjudices à vos vies, nous ne pouvons pas faire le contraire, de manière que [tout cela] puisse favoriser vos vies ? Communautés traditionnelles existent parce que la nature existe ! Il existe la nature parce qu'il existe des aires préservées ! Sinon… n'est-ce pas… le capital venant de dehors, très souvent… c'est pire, n'est-ce pas ? Pourquoi est-ce que dans d'autres endroits il n'y a pas de nature ?' Et nous avons commencé à questionner tout cela… et tout cela, c'est une question dérangeante, n'est-ce pas ? C'est pour cela que la mairie s'est beaucoup dérangée, et à l'époque '*encore plus*'. Aujourd'hui nous pouvons dire qu'il y existe une relation confortable [entre la SPVS et la mairie] … […] Ce qui me vient à l'esprit c'est que… c'est '*très commode*' de reposer la culpabilité sur les autres… alors la chose de la conservation de la nature, des 'ONG' – qu'ils disent qu'il y existe 'je ne sais pas *combien de milliers* d'ONG' […] tout cela est trop… je crois que la '*mairie*', maintes fois, nourrit ce discours, et ce

[236] « Pour reprendre une des expressions préférées de Dewey, il s'agit d'une expérience que l'on a et qui est 'eue'. Mais l'expérience 'eue' n'est pas l'expérience vécue par un sujet éprouvant des sensations ou des émotions, et donnant des significations et des valeurs aux faits depuis sa perspective finie. L'emploi de la voix passive n'est pas anodin. Il souligne la dimension du subir et du pâtir, c'est-à-dire la passivité, dans la confrontation à l'événement et dans l'engagement d'une expérience. Cette passivité doit être comprise comme une réceptivité ou une 'passibilité'. La passibilité n'est pas la passivité au sens ordinaire du terme […] est impassible celui qui n'est pas susceptible d'être touché, affecté, troublé, ému par ce qui lui arrive, et donc de subir, d'endurer, de souffrir quoi que ce soit. C'est cette passibilité qui fait de la confrontation aux événements une expérience, c'est-à-dire une transaction et une traversée dans laquelle celui à qui l'événement arrive, qu'il soit un individu ou un collectif, s'expose, court des risques, met en jeu son identité. Mais cette traversée est aussi un facteur d'individualisation de l'événement : celui-ci y trouve une partie de sa signification, car celle-ci est une affaire de conséquences. » (Quéré, 2006, p.199-200). « Mais la cognition n'est pas le régime premier de l'expérience. Dire que l'expérience est *eue* c'est précisément souligner qu'elle n'est pas d'emblée cognitive, ou d'emblée médiatisée par la réflexion, la pensée, le raisonnement, etc., qui sont de nature discursive. Mais la pensée n'est pas nécessairement discursive. Il y a, par exemple, une forme esthétique de la pensée. » (Quéré, 2015, p.10)

> discours a pour objectif de dire : 'ah, ta vie n'est pas cool, tu n'es pas bien… la culpabilité est de la route, la culpabilité est des ONG, elle est de l'IBAMA, de l'ICMBio, que ne laissent pas que cela se passe !'… Et c'est un discours très facile, qui '*se vend*' très facilement ! »[237] (Chargée de mission à la SPVS depuis 1998, entretien en septembre 2016).

Les conditions d'établissement et d'organisation de ces rumeurs devraient, cependant, faire l'objet d'une enquête de terrain plus approfondie, étant donné les circonstances délicates de son intelligibilité. Nous pouvons, néanmoins, faire deux observations sur de telles conditions : d'un côté, certains faits légitimaient les réactions de crainte et de prise en otage d'un objet (l'APA et/ou l'environnement) pour justifier les différents « troubles » ressentis par les habitants et par les élus ; de l'autre, l'absence de langage commun et d'une culture du « public »[238] a ouvert la voie aux rumeurs qui sont devenues la matrice de la construction de sens des enjeux environnementaux. L'expérience publique de l'APA de Guaraqueçaba y trouve sa source et son cadre, empêchant, dans une certaine mesure, sa clarification et son appropriation. D'une certaine façon, la population locale reste circonspecte vis-à-vis des groupes présents dans le secteur, le poids des écologistes, des élus et des entrepreneurs locaux étant intense sur les habitants[239]. Mis sous pression de tous côtés, ces derniers trouvent de forts soutiens au sein de l'Église :

> « Qu'est-ce qui ne marche pas ? Ça ne marche pas que vous décidez ce qui est mieux pour moi : 'oh, Manuela, maintenant tu vas faire ceci, cela… […]' et moi, 'je ne sais pas qui est Manuela, mais elle va faire ceci, cela…'. Et cela, s'est passé pendant longtemps… et on n'a jamais demandé 'de quoi est-ce que Manuela a

[237] Traduction libre de l'extrait : "Então, quando a gente começou a trabalhar lá, tinha muito... quando a SPVS começou, era muito forte a questão do palmito. Então tinha muito roubo de palmito, dizia que o prefeito lá tinha '*parceria*' com os palmiteiros... e a SPVS começou, muito, uma conversa de falar sobre '*conservação da natureza*'. E ainda não se falava muito disso... já tinham as unidades que surgiram na década de 80 e já tinha '*aquela*' história, né: 'ah, as unidades de conservação chegaram e as pessoas não podem fazer nada!' Isso sempre foi muito alimentado na prefeitura, esse tipo de conversa! E a prefeitura sempre '*pagou*' muito, né? Tem muitas pessoas que trabalham lá, que são funcionários da prefeitura, então a prefeitura sempre foi 'o *empregador*' muito forte ali... e de repente a gente veio com uma conversa diferente: 'gente, será que isso *realmente* prejudica a vida de vocês, não podemos fazer o contrário, de forma que possa favorecer a vida de vocês? Comunidades tradicionais existem porque existe natureza! Existe a natureza porque existem áreas preservadas! Se não... né... o capital de fora, muitas vezes... é pior, né? Porque que em outros lugares não tem natureza?' E a gente começou a questionar isso... e isso é uma questão que incomoda, né? Por isso que incomodou muito a prefeitura, na época, '*mais ainda*'. Hoje a gente pode dizer que tem uma relação mais confortável... [...] O que me vem é assim... é que é '*muito cômodo*' você colocar a culpa nos outros... então a coisa da conservação da natureza, das 'ONGs' – que eles dizem que tem 'não sei *quantas mil* ONGs lá' [...] isso é muito... eu entendo que a '*prefeitura*', muitas vezes, alimenta esse discurso, que esse discurso é pra dizer 'ah, tua vida não tá legal, você não tá bem e a culpa é da estrada, a culpa é das ONGs, é do IBAMA, do ICMBio que não deixam que isso aconteça!'... e é um discurso muito fácil, que '*se vende*' fácil!"

[238] Soit-il du Pouvoir, de l'intérêt, de l'action, du contrôle et du débat publics, ainsi que de la formation de « publics » (pour une réflexion sur « Les Sens du Public », voir D. Cefaï et D. Pasquier, 2003).

[239] À titre d'exemple, pour illustrer le commentaire de l'interviewée sur le « poids » des emplois publics à Guaraqueçaba et la relation de clientélisme vis-à-vis des élus : sur les emplois recensés en 2011, 67% concernaient l'administration publique (Ministère du Travail *apud* IPARDES, 2012). En outre, lors de mes enquêtes de terrain, la campagne électorale pour l'élection du maire et des conseillers locaux était en cours. À cette occasion, mes interlocuteurs évoquaient très souvent les « échanges politiques » et leurs craintes d'une perte des « faveurs » et de « postes » lors du renouvellement des élus.

> effectivement besoin ?'. Une fois, j'ai même écrit : c'était comme si la population fut la 'farce' du sandwich ; d'un côté, c'étaient les conservationnistes, les écologistes, et de l'autre, les 'contre', qui klaxonnaient ici, qui klaxonnaient là-bas, vis-à-vis de la population… et alors, la population, qui est la farce, elle s'échappe de quel côté ? Elle s'échappe vers les églises, d'accord ? Les églises ont substitué, [elles ont] substitué l'incompétence de l'État ! » [240] (Conseillère externe de la SPVS depuis 1993, entretien en septembre 2016).

À cet égard, en enquêtant un hameau en particulier, celui de Batuva, C. Dumora (2006) remarque que les églises – surtout les Évangéliques et Pentecôtistes – permettent aux habitants de rebâtir leurs cadres de références et de redéfinir leurs identités auxquelles ils peuvent s'attacher. Ce repli identitaire n'est pas dû qu'aux seules pressions écologistes et politiques, mais il répond également aux tensions sociales internes entre familles dont les oppositions sur la production, le foncier peuvent être attisées par l'appartenance à telle ou telle communauté religieuse présente dans chaque petit village. Comme l'indique T. Shibutani :

> « Several studies – such as those of Hochbaum (1954), Dittes (1959) and Di Vesta (1959) – have revealed that responsiveness to pressure also depends upon an individual's level of self-esteem. […] Although much has been written on the tipical 'effects' of rumors, what happens as a consequence of a rumor depends upon the *content* of the particular definition that emerges in a given situation. A planned and orderly coordination of efforts may follow, or the reaction may be wild and riotous. In some instances each individual may act privately, although individual decisions may converge into some form of mass behavior. A situation may be defined as one in which action would be foolhardy; angered men retreat quietly when confronted by an adversary rumored to be too formidable. Or a situation may be defined as one in which nothing should be done, and men return to their routine duties. There is no particular type of activity that can be regarded as an inevitable, or even typical, consequence of rumor. Once consensus is attained, through rumor or any other form of communication, any line of action deemed desirable is attempted. » (Shibutani, 1996, p.146)

L'accueil et l'espoir représentés par les églises contrastent de fait avec la présence croissante d'institutions sur le terrain, dont la SPVS, qui, elles, évoquent pour les habitants la consolidation de certaines rumeurs allant à l'encontre d'une « rédemption »[241] attendue. La religion apparait ainsi comme une source de sécurité, ce refuge étant plutôt fondé sur le plan symbolique que sur l'action.

[240] Traduction libre de l'extrait: "O que que não funciona? Não funciona você decidir o que que é melhor para mim, 'Oh! Manuela agora você vai fazer isso, aquilo...' [...] e eu: 'não sei nem quem é a Manuela, mas ela vai fazer assim, assim...' E isso aconteceu por muito tempo. E nunca perguntaram 'do que a Manuela realmente precisa?'. Uma vez eu até escrevi, que era como a população como se fosse o 'recheio' do sanduíche, do lado as conservacionistas, os ambientalistas, e do outros os 'contras', buzinando aqui, buzinando aqui, na população... e a população de recheio, aí ela escapa para aonde? Ela escapa para as igrejas, certo? As igrejas substituíram... substituíram a incompetência do Estado!"

[241] Rédemption par le développement économique classique représenté, entre autres, par la route et par l'activité agricole.

Le poids croissant pris par « l'environnement »[242] à partir du début des années 1990 y est pour beaucoup. Si, initialement, la SPVS sert plutôt d'appui technique pour la planification de la gestion de l'APA de Guaraqueçaba – en réalisant des études en partenariat avec l'IBAMA et l'IAP –, elle met en place, par la suite, une série de projets d'éducation à l'environnement. Ainsi, pour s'être opposée à la construction de la BR-101 et avoir émis une mise en garde vis-à-vis du goudronnage de la PR-405, la SPVS est identifiée par la population comme une des institutions qui lui est hostile. Ses activités d'éducation à l'environnement sont perçues par certains comme des essais pour « faire apprendre » les bonnes manières de l'usage et de la préservation de « leur » nature –, situation aggravée par son rôle dans les achats de terre dans la région avec de l'argent « américain ».

La forte opposition entre les « *guaraqueçabanos* » et les « écologistes-étrangers » fait ainsi entrer les protagonistes dans une expérience « publique » qui ne s'organise pas cependant dans une action collective locale, mais qui, progressivement, s'inscrit dans un comportement de résistance passive, qui emprunte la voie de la négation, de l'évitement ou de l'accommodement :

> « Quand une telle manière de faire face aux problèmes [en restaurant l'unité menacée par le surgissement d'un problème] se routinise, la collectivité tend à s'installer dans une posture défensive de repli, de telle sorte que les problèmes qui émergent, loin de l'ébranler, ne font au contraire que la conforter encore plus dans ses préjugés les mieux ancrés et dans ses habitudes les plus routinières. » (Quéré et Terzi, 2015, p.3).

À cet égard, bien que le contexte post-Rio 92 mettait en avant des pratiques associées, à la fois : à l'« éducation à l'environnement », au « développement durable », à la protection de la forêt atlantique et à « l'association » des communautés traditionnelles par des procédures participatives, l'écho en est faible avec l'investissement de la SPVS sur Guaraqueçaba. Outre un territoire ébranlé, mais rendu atonique par les expériences récentes de criminalisation, l'ampleur des rumeurs, la non-reconnaissance des « outsiders » imposant les normes (Becker, 1985)[243] et l'insistance de ces derniers, dans toutes leurs initiatives, sur la

[242] Il faut considérer qu'à Guaraqueçaba – comme dans d'autres cas brésiliens – le terme « *o ambiente* » (l'environnement) est utilisé pour faire référence à la totalité des enjeux environnementaux. Les politiques publiques, les lois, les normes, les institutions, les mouvements et les discours écologistes font partie d'un seul paquet, personnifié, devenu le sujet de l'action et dénommé « *o ambiente* ». Exemple : « *o ambiente não deixa* » (« l'environnement ne nous laisse pas [le faire] »).

[243] Dans ce cadre, il convient de mentionner ici les deux sens d'« outsiders », indiqués par H. Becker : « Quand un individu est supposé avoir transgressé une norme en vigueur, il peut se faire qu'il soit perçu comme un type particulier d'individu, auquel on ne peut faire confiance pour vivre selon les normes sur lesquelles s'accorde le groupe. Cet individu est considéré comme *étranger* au groupe [*outsider*]. Mais l'individu qui est ainsi étiqueté comme étranger peut voir les choses autrement. Il se peut qu'il n'accepte pas la norme selon laquelle on le juge ou qu'il dénie à ceux qui le jugent la compétence ou la légitimité pour le faire. Il en découle un deuxième sens du terme : le transgresseur peut estimer que ses juges sont *étrangers* à son univers. » (Becker, 1985, p.25)

protection de la biodiversité, bloquaient la construction d'un langage commun et d'un débat collectif. En effet, les campagnes d'éducation formelle et non-formelle, les actions envisageant la pratique associative et les autres projets de la SPVS et des institutions associées (universités, ONG, institutions publiques) étaient rarement à l'écoute effective des attentes et des craintes de la population – dont les troubles premiers étaient, très souvent, le manque de services publics et les profondes réticences à la forme et à la présence du contrôle de leurs activités économiques en lien avec « l'environnement ».

À la fin des années 1990, les oppositions locales étaient de plus en plus intenses. D'une part, on assistait à des opérations d'étiquetage mutuel (Becker, 1985), chaque groupe taxant l'autre de « déviant » : pour les uns en attribuant la culpabilité des expériences traumatiques de criminalisation et de pauvreté à l'autre, pour les autres, en stigmatisant le rejet des « bénéfices »[244] qui procureraient les projets de valorisation de la « vocation environnementale ». Les premiers étaient donc labellisés comme personnes « hors la loi » ou dépourvues d'éthique environnementale, les seconds étaient labellisés comme étrangers à la réalité locale « *guaraqueçabana* », avec son rapport singulier avec la nature et ses règles d'usage particulières[245].

En l'absence de médiation proposée par les instituts gouvernementaux et donc de débat, un processus d'« *estrangement* » mutuel se met en place. Le phénomène s'établit, cependant, de manière un peu différente de ce que décrivent L. Quéré et D. Brezger :

> « L''estrangement' réciproque, c'est-à-dire le fait de se rendre étrangers les uns aux autres tout en ne se manifestant pas mutuellement de l'indifférence, et tout en témoignant aux personnes présentes les égards qui leur sont dûs, n'est pas moins un accomplissement concerté ou une production d'ordre, mettant en jeu des 'compétences de membre', que le fait de se rapporter les uns aux autres via

[244] Un cas illustratif est celui vécu par un éducateur et historien de Guaraqueçaba, comme lui-même le décrit : « C'est difficile... Regarde : il y a quelques jours, la SPVS m'a appelé il y a quelque temps, afin que je fasse un atelier à l'école, et je ne l'ai pas accepté. Exactement dans ce sens [de croire que c'était à la mairie de Guaraqueçaba de faire ce type de projet]… parce que, bon sang ! Je me suis déjà proposé, '*trois fois, gratuitement*', au secrétariat [de l'éducation], et ils n'ont pas voulu. Pourquoi devrais-je accepter la SPVS, en train de me payer, afin que j'y aille ? Pour moi, dans ma tête, cela ne rentre pas. Et après, celui qui a sorti comme le '*méchant*' de l'histoire, ça a été moi, celui qui n'a pas accepté, celui qui n'a pas '*voulu*' aider ! » (Professeur, historien et 'fandangueiro' de la ville de Guaraqueçaba, entretien en septembre 2016). Traduction libre de l'extrait : "Difícil. Veja, esses dias a SPVS me ligou um tempo desse, para dar uma oficina na escola, eu não aceitei. Exatamente nesse sentido, porque, puxa! Eu já propus, '*três vezes, de graça*' para a Secretaria, não quis. Porque eu tenho que aceitar a SPVS me pagando para eu ir lá? Para mim, na minha cabeça, não entra. Aí quem saiu o '*ruim*' da história, foi eu que não aceitei, que não '*quis*' ajudar!"

[245] Même si les habitants de Guaraqueçaba ont subi depuis toujours, au gré des différents cycles économiques, des règles et des contraintes dans leurs activités de production - instaurées de manière récurrente par des élites locales et par des groupes « étrangers » -, ils ont pu maintenir leurs activités de base pour l'autoconsommation, comme les pratiques d'agriculture, de défriche-brulis, de chasse et d'extraction végétale (Cf. Section 5.1). En ce sens, bien que parmi les écologistes certains voyaient en ces petits paysans des « protecteurs de la nature », le dialogue ne put s'établir. Conflits nourris, entre autres, par l'empêchement de certaines activités productives, par différentes éthiques environnementales, par la perspective militante de certains, par la vague de rumeurs et par le manque de reconnaissance d'une légitimité « publique » attribuée aux actions des nouveaux arrivés.

> l'endossement et l'investissement de positions dans un espace topologique d'activité. » (Quéré et Brezger, 1992, p.92).

Au lieu d'une reconnaissance basée sur une certaine identité mutuelle de « membre » (un sentiment d'appartenance à un espace public, à un espace commun, à une communauté, à l'APA), les groupes présents à Guaraqueçaba s'installent, avec le temps, dans une posture d'« *estrangement* » fondée sur la polarisation des étiquetages. Une étrangeté réciproque s'établit, certes, qui rend possible la coexistence de démarches différentes vis-à-vis d'un certain type d'espace commun – topique et méta-topique – de « l'environnement » de Guaraqueçaba. Cette coexistence se fait, néanmoins, par une étrangeté individualisante, dans le sens où chaque groupe et individu se « mettent en garde » par rapport à l'autre, en faisant preuve – contrairement à ce que pointent Quéré et Brezger – à la fois de prudence, d'indifférence et de dérangement face aux actions de ses « opposants ». Cette situation de tension par l'incertitude, bien qu'encore présente actuellement, s'est en partie résorbée lors des années 2000, à la faveur de la mise en débat entre « publics », via des instruments de gestion participative.

7.2. De l'étrangeté mutuelle à l'établissement partiel de « publics »

Les années 1990 sont donc marquées, dans le littoral nord du Paraná, par une ambiance très tendue vis-à-vis des aires protégées et tout ce qui pourrait concerner la « protection de l'environnement ». Cette ambiance se nourrit de raisons à la fois concrètes et symboliques, le plus souvent associées à l'usage des ressources naturelles et à l'absence de reconnaissance entre des acteurs sociaux et politiques aux intérêts divergents. Cette tension n'est pas nouvelle dans l'histoire de l'occupation « *guaraqueçabana* » – les figures étrangères y ont toujours été centrales dans l'établissement de dynamiques particulières de « développement » à partir d'un usage important des ressources naturelles –, mais le nouveau cycle, débuté en 1980, s'ancre dans une perspective « environnementale » de l'usage de la nature, entraînant une phase de contrôle et de criminalisation jusqu'alors absente et/ou méconnue. Cette nouvelle phase, perçue par beaucoup comme synonyme de « non-développement », prévoit la promotion du « développement durable », soit de nouveaux repères dans la gestion du territoire.

7.2.1. Les sens construits à partir de l'expérience vécue

Bien que certains de ces « repères » fussent partagés, dans le fond, par différents acteurs – la petite paysannerie agissant de manière plus « respectueuse » en ce qui concerne les usages de la terre que les « *fazendeiros* », et ceci étant, en partie, reconnu par les organisations environnementales –, la manière dont ces dernières agissent est source d'incompréhension. De fait, touchés par des actes policiers très ostensifs au nom de l'environnement, les habitants chargent ce dernier d'une émotion qui les fait réagir de manière plutôt négative à tout ce qui pourrait le représenter. De plus, les achats de terres par les ONG écologistes rappellent les conflits fonciers traditionnels – l'expulsion des petits par les « *grileiros* » et « *fazendeiros* » –, ou plus récents – l'expropriation de certains agriculteurs et/ou pêcheurs dans des aires protégées plus restrictives (comme le Parc national de Superagui, situé dans la portion insulaire de Guaraqueçaba).

L'image des « écologistes » était ainsi associée aux nouveaux arrivés – les institutions publiques au niveau de l'État du Paraná et au niveau de l'administration centrale, ou bien alors les organisations non-gouvernementales. En tout cas, État comme ONG étaient associés à des logiques de contrainte, de surcroît vis-à-vis des activités quotidiennes des habitants. Outre les normes et les lois plus générales mises en avant par l'IBDF/SEMA-IBAMA, le fait que certains terrains soient interdits au titre de la régénération naturelle et/ou de la protection de la biodiversité est assimilé à leur opposition à la construction de la BR-101 et au goudronnage de la PR-405. Cette opposition, manifeste lors de la campagne « BR-101 jamais ! », s'est ancrée dans l'imaginaire local et a construit « l'environnement » comme un cadre de « contrainte » au développement économique et à la « rédemption » de Guaraqueçaba.

Entre expériences eues, vécues et pressenties, entre crises souffertes et crises craintes – par l'étrangeté vis-à-vis du pouvoir public et au-delà par la dispersion de rumeurs et le soupçon du dialogue –, la solution de l'« *estrangement* » mutuel semble être une des principales manières trouvées par certains afin de poursuivre leurs activités sur le territoire et, ainsi, essayer d'« encaisser les coups »[246] subis jusqu'alors. Bien que générant une certaine action – soit-elle, entre autres, d'évitement, de contravention, d'isolement –, cette solution ne mène pas forcément à la mise en place d'une enquête et à la construction d'une expérience

[246] « […] l'expression 'encaisser un coup', où se dit le fait d'être passible d'un choc qui ébranle et fait vaciller. Elle ne fait pas seulement entendre un coup porté, elle s'enquiert de la manière de le recevoir, de se tenir après son arrivée et de ne pas céder complètement aux effets de son impact. C'est bien de tenue qu'il s'agit, c'est d'abord l'équilibre et l'assise de la personne qui se trouve atteinte par le choc du coup reçu, avant qu'il ne soit la cause d'autres dommages (physiques et psychologiques ou moraux). » (Stavo-Debauge, 2012, p. 193).

débattue et/ou publique. L'« *estrangement* » mutuel amène ainsi, d'un côté, les habitants à trouver des possibilités de continuer leurs pratiques d'extraction de ressources naturelles – soit par demande d'autorisation, soit en échappant aux contrôleurs ; de l'autre côté, les ONG investissent leurs réserves privées et les responsables de l'APA cherchent à faire appliquer, a minima, la législation environnementale nationale.

Comme nous l'avons indiqué dans le Chapitre 3, cette posture privilégiant la « contrainte » a toujours été au cœur de l'action très technique des fonctionnaires des instituts environnementaux. En outre, les années de dictature militaire (1964-1985) ont favorisé une culture publique très peu démocratique, l'autorité se traduisant dans des mécanismes *top-down*. Tout cela a favorisé, au niveau national et lors de la re-démocratisation, des mouvements contestant non seulement les procédures de construction de nouvelles politiques d'infrastructures – comme les routes et les lotissements de terrains jusqu'alors occupés par des « *posseiros* » ou par des populations autochtones –, mais aussi les implantations d'aires protégées. Le Système National d'Aires protégées (SNUC) prévoyait, ainsi, de revoir ses procédures de manière à les rendre plus efficaces du point de vue de la conservation, mais aussi plus démocratiques pour une meilleure intégration des populations concernées.

À Guaraqueçaba, cette révision s'est traduite dans la mise en place d'un Conseil Délibératif qui a, finalement, créé des espaces de dialogue. Jusqu'alors, bien que certains projets eussent cherché à réaliser des échanges entre les différents groupes – comme les ateliers d'éducation à l'environnement de la SPVS ou le Diagnostic Rural Participatif du Pôle d'Agroécologie du littoral –, une perspective plus élargie de reconnaissance et de traitement plus général des troubles et des traumas, ouverte à la formation de « publics », n'y avait pas encore eu lieu.

7.2.2. Les sens renouvelés à partir de l'expérience débattue

Comme indiqué dans la Chapitre 5, la démarche participative de l'APA, représentée par son Conseil Délibératif, a eu ses moments forts entre 2000 et 2007 à partir de moments de formation, de débat et de mobilisation. Elle a ainsi ouvert une arène publique (Cefaï, 2016), dans la mesure où elle a permis la convergence des troubles et ouvert la voie à des langages communs et à un espace partagé, sur la base de l'identification de situations problématiques à résoudre.

En ce sens, bien que le Conseil fût créé suite à une nouvelle règlementation nationale, il devint un lieu d'expression de la problématique locale, en essayant de rendre compte de la

situation d'« *estrangement* » mutuel, qui mettait en échec les projets des écologistes au titre de l'environnement. Ainsi, il a fait émerger, sous une forme ou une autre – et parfois de manière « partielle » – différents « publics » locaux. Mais, quoique son objectif fût, en principe, de débattre des questions relatives à l'environnement, il a permis de débattre, au préalable, de questions plus générales mais, dans son agenda, celles liées aux besoins de la population locale y ont trouvé un espace de revendication, en particulier la route comme l'indique l'extrait ci-dessous :

> « Et alors, quand le Conseil a été formé […] on a commencé à organiser un agenda, et les agendas tournaient beaucoup autour des questions d'infrastructure, de conservation et de pêche... c'était en effet cela que les groupes qui étaient au Conseil voulaient discuter. […] concernant l'infrastructure, il y avait d'autres questions d'infrastructure, mais le thème central était la 'route'. Et… alors il y existait un conflit très fort, parce que certaines personnes, certaines institutions, entendaient que ce n'était pas au Conseil de débattre des infrastructures, mais qu'il devait discuter de 'conservation'. […] alors, moi, avec Consoni, j'aidais à construire l'ordre du jour, j'écrivais également des projets afin d'avoir de ressources pour la capacitation du conseil et pour la construction du plan d'action. Alors, on en débattait tout le temps, n'est-ce pas… ces agendas… et après [vers 2005], les gens se plaignaient qu'on discutait trop du sujet de l'infrastructure et de la production, n'est-ce pas, de la pêche et tout ça. […] [et ça venait] beaucoup des ONG, il y avait beaucoup d'ONG… on y avait la TNC, on y avait la SPVS, on y avait la Fondation Boticário. Et je leur montrais que si on n'ouvre pas l'agenda de l'APA en débattant de ce que les communautés voulaient débattre – que ce n'était pas la conservation, que c'étaient des questions de leur vie : pêche, route, riz… –, on ne les aurait pas en train de débattre de ce qu'on voulait de notre côté, que c'était la conservation. L'APA, elle a aidé les gens, ce que je veux dire par là… le Conseil de l'APA a été le premier espace organisé de revendication. Alors, pourquoi était-il si important de garantir un espace afin que les gens discutent de l'infrastructure ? Et de la production ? Car c'était le seul lieu qu'ils avaient pour le faire ! » [247] (Chargé de mission à l'APA de 2002-2005, Fonctionnaire-chef de l'APA 2005-2007 et de 2011-2012, entretien en mai 2016).

Les priorités du débat au sein du Conseil ont été l'objet, ainsi, surtout lors des premières années, d'une négociation continue autour des choix de « protection » des ressources et des conditions d'« habiter » au sein de l'APA. La « conservation » étant au

[247] Traduction libre de l'extrait : "E aí, quando o Conselho foi instituído [...] começou a se organizar uma agenda, e as agendas estavam muito em torno das questões de infraestrutura, conservação e pesca... e aí era muito daquilo que os grupos que estavam no Conselho estavam reivindicando discutir. [...] dentro de infraestrutura, tinham outras questões de infraestrutura, mas o tema central era '*estrada*'. E... e aí existia um embate muito forte assim, porque algumas pessoas, algumas instituições entendiam que o conselho não tinha que discutir infraestrutura, tinha que discutir '*conservação*'. [...] e eu, junto com o Consoni, ajudava a construir as pautas, inclusive escrevia os projetos para captar os recursos para capacitação do conselho e para a construção de plano de ação. Então, a gente discutia o tempo inteiro, né, essas agendas... e logo em seguida [2005], as pessoas reclamavam muito que a gente discutia muito a questão de infraestrutura e produção né, pesca e tal. [...] [isso vinha] muito das ONGs, muitas ONGs... a gente tinha a TNC, a gente tinha a SPVS, a gente tinha a Fundação Boticário. E eu mostrava para eles que se a gente não abrisse a agenda da APA para discutir aquilo que as comunidades queriam discutir – que não era conservação, eram as questões da vida deles: pesca, estrada, arroz... –, a gente não teria eles discutindo o que a gente também queria que era conservação. [...] A APA é, ajudou as pessoas, eu diria que... O Conselho da APA foi o primeiro espaço organizado de reinvindicação. Então, porque que era tão importante garantir espaço para que as pessoas discutissem infraestrutura? E produção? Porque era o único lugar que eles tinham para fazer isso!"

centre de l'action et des croyances des ONG, les « conditions de vie » étant au centre des demandes des habitants, le secrétaire alors en place – par la suite, responsable de l'aire protégée – a dû jouer le rôle de médiateur entre différents intérêts. L'« *estrangement* » mutuel est toujours présent, en particulier sous sa manifestation de forte individualisation. Si, lors des réunions du Conseil, dominait le plus souvent une « évaporation du politique » (Eliasoph, 2010 [1998]) – le choix premier des acteurs étant celui de protéger ce qui était prioritaire du point de vue privé –, en dehors du Conseil, un certain refus à participer et à comprendre s'exprimait, renforçant et amplifiant, dans une certaine mesure, le procès d'« *estrangement* » mutuel au sein même des communautés.

Persuadé que les objectifs de conservation n'étaient pas contradictoires avec les besoins et les troubles premiers des habitants et qu'établir un tel lien était essentiel pour rendre possible le dialogue public, le fonctionnaire responsable pour l'APA, en accord avec les participants aux réunions, proposa la création de comités techniques autour de sujets précis. Quoique le nœud du débat demeurât les perspectives de « développement durable », les comités techniques s'organisent alors autour des principaux troubles locaux ayant des liens, directs ou indirects, avec la question environnementale, amorçant ainsi la création de certains « publics ».

7.2.3. La route : rendre concrets les troubles et leur donner un nouveau sens

Pour qu'un rapprochement entre les acteurs puisse s'établir, le goudronnage de la PR-405 devait être traité. Au cœur des rumeurs évoquant l'opposition de l'environnement au développement économique de Guaraqueçaba, la question du goudronnage fut l'élément concret qui a orienté l'expression des positions des uns et des autres vis-à-vis du projet, mais aussi le révélateur d'une compréhension plus large des interdictions et troubles posés par « l'environnement ». Si, dans un premier temps, des conseillers ont formé habitants et institutions – secrétariats de l'état du Paraná, mairies, associations, inclus – sur le rôle de l'APA, du CONAPA et des lois environnementales, dans un deuxième moment, le « débat » s'est élargi à l'ensemble des membres du Conseil autour des atteintes vis-à-vis du territoire.

Les craintes et les préjugés entre les groupes donnent, peu à peu, de l'espace à des débats nouveaux autour de la place même de l'APA et de l'IBAMA, interrogeant leurs démarches, ainsi que celles des ONG, qui étaient basées sur une éthique très préservationniste de l'aire protégée :

> « Et alors ce procès d'implication a été très enrichissant, car les gens sentaient notre présence dans le territoire, [et cela] beaucoup au-delà du contrôle, comme c'était

> l'historique de l'IBAMA […] parce que les personnes n'avaient pas les moyens de faire autre chose qui ne fut la protection, et aussi parce que l'IBAMA n'avait pas une qualification des personnes pour travailler avec l'éducation à l'environnement, car il n'existait pas encore la culture de former des conseils… les conseils, ils sont venus dans le cadre du SNUC, n'est-ce pas ? » [248] (Chargé de mission à l'APA de 2002-2005, Fonctionnaire-chef de l'APA 2005-2007 et de 2011-2012, entretien en mai 2016).

La chambre technique sur les « infrastructures » fut, ainsi, essentielle pour dissiper les oppositions les plus véhémentes entre les organismes, à partir du moment où il fut le théâtre d'expression d'une grande partie des désaccords et des rumeurs. Au fur et à mesure des débats, la prise de position des écologistes en faveur du goudronnage rendit caduque l'opposition absolue entre développement et préservation de Guaraqueçaba. Le soutien donné par les écologistes (autant les institutions gouvernementales que les non gouvernementales), aux représentants des hameaux pour faire remonter le dossier de demande de pavage de la PR-405 au gouvernement du Paraná, fit entrer les organismes locaux dans un régime moins craintif et plus collaboratif. L'action des représentants du CONAPA auprès du Département d'Infrastructures routières du Paraná (DER-PR), fut, en outre, crucial pour que certains habitants perçoivent qu'ils pourraient avoir accès aux plus hautes instances publiques – de manière que le CONAPA, la mobilisation collective et la propre image de l'APA étaient repérées, par certains, en tant que des moyens privilégiés pour y parvenir.

7.2.4. Les ressources, la formation et l'engagement partiel des « publics »

Bien que fondamentales pour une meilleure compréhension entre parties prenantes au sein du Conseil, la prise de position des acteurs de l'environnement en faveur d'un « développement *guaraqueçabano* » – représenté en grande partie par les routes –, et l'émergence d'une « conscientisation » civique laissent quelque peu en marge le restant de la population locale qui n'est pas incluse directement dans les procédures participatives. Comme tout système de représentation, celui du CONAPA reflète les inégalités d'accès à une arène de débat, et ce qui s'y passe ne trouve pas nécessairement écho en dehors de l'instance de discussion. Conjugué avec une certaine apathie politique locale, tout cela concourt à ce que les acteurs, bien que « troublés » par une série d'événements, restent le plus souvent dans une position de « spectateurs ». Hors débat, la population locale maintient une grande distance

[248] Traduction libre de l'extrait : "E aí esse processo de envolvimento foi muito rico, porque as pessoas também sentiam a presença nossa assim, no território, muito mais do que fazendo fiscalização, como era o histórico do IBAMA [...] porque as pessoas não tinham muita condição de fazer outra coisa que não fosse proteção, e também porque o IBAMA não tinha uma qualificação das pessoas para trabalhar com educação ambiental, não existia ainda a cultura de formar os conselhos... os conselhos já vieram no SNUC né?"

avec ce qui pourrait mener à un effacement des rumeurs et à une expérience effectivement « publique ».

Cette apathie, ainsi que la qualité des instruments participatifs et de la participation elle-même, devraient faire néanmoins l'objet d'une recherche plus approfondie pour qu'on puisse affirmer quoi que ce soit à ce sujet. Il n'en demeure pas moins que l'isolement géographique de Guaraqueçaba – et sa vie politique et productive historiquement autarcique – , les mauvaises conditions et/ou l'absence des services publics locaux, ainsi que les pratiques clientélistes et violentes qui s'y sont développées, paraissent être au centre d'une certaine distanciation des habitants à la vie civique, ce qui mène, en grande partie, soit à un évitement, soit à une évaporation du politique (Eliasoph, 2010 [1998]) dans leur quotidien et dans les procédures liées à la question environnementale.

Si la création du Conseil a contribué à une certaine formation démocratique et a mené à la mise en place d'une arène, d'un débat et d'une expérience publics – contribuant également à l'atténuation des conflits et des rumeurs vis-à-vis de l'aire protégée –, le mécanisme participatif a rencontré, outre l'obstacle de l'apathie et le déni par une partie de la population, des difficultés en raison des mauvaises conditions de fonctionnement de la structure APA. Présent dans le discours de tous les fonctionnaires de l'ICMBio interviewés, le manque de ressources financières, personnelles et logistiques au sein de l'Institut est évoqué comme une des principales raisons des faiblesses de la politique de l'aire « protégée ».

En effet, l'équipe de l'APA ne comptait que trois membres en 2016, qui devaient développer à la fois des actions de contrôle, de planification, ainsi que mettre en œuvre les procédures participatives, bureaucratiques et financières. Dans leurs locaux, ils étaient dans une situation précaire, leur bureau étant sujet à des inondations, au manque d'internet et de fournitures de travail, ainsi qu'à l'inexistence d'un secrétariat.

En outre, l'ICMBio n'ayant pas les moyens de financer des locaux à Antonina, le personnel de l'APA dépendait du maire de cette municipalité qui avait « prêté » des locaux dans l'ancienne station ferroviaire – un des points touristiques du village, actuellement en relatif abandon. Il faut souligner, néanmoins, que l'ICMBio est propriétaire des locaux dans la municipalité de Guaraqueçaba, soit des bureaux, des hébergements et un centre de visiteurs, mais que, depuis 2013, les fonctionnaires de l'APA et de la REBIO se sont installés à Antonina (Image 22). Si le relatif isolement du siège de Guaraqueçaba par rapport à certains services et axes de transport[249] est pointé comme une des causes de leur déménagement,

[249] Les bureaux des aires protégées se trouvent très souvent éloignés des principaux centres urbains et axes de transport. Si, en principe, une partie des fonctionnaires de l'ICMBio – issus normalement des formations en

l'ambiance hostile de la ville vis-à-vis des « écologistes » est évoquée par certains comme une des raisons qui leur fera éviter d'habiter sur place (enquêtes de terrain 2015-2016).



Photo : Manuelle Lago Marques, octobre 2015



Photo : Manuelle Lago Marques, octobre 2015



Photo : Manuelle Lago Marques, septembre 2016



Photo : Manuelle Lago Marques, octobre 2015

Image 22. En haut, les locaux utilisés par l'ICMBio dans l'ancienne station ferroviaire d'Antonina ; en bas les locaux occupés par les instituts environnementaux à Guaraqueçaba : le « Casarão », occupé par la SEMA/IBDF dans les années 1980, devenu centre de visiteurs, mais en relatif abandon (à gauche) ; les locaux actuels de l'ICMBio à Guaraqueçaba (à droite)

La participation au CONAPA est autant tributaire des conditions de gestion de l'APA que de la disponibilité des personnes pour s'y consacrer. Au fur et à mesure cependant, les participants se sentent plus à l'aise et plus aptes à débattre, d'autant plus que les thématiques de la rentabilisation des activités productives et du goudronnage de la route s'imposent dans

biologie, géographie, ingénierie forestière, etc. – trouvent dans cette condition une raison d'engagement et/ou une circonstance de la profession, avec le temps la limitation d'accès à des services et la vie dans de petits villages les amènent à demander soit leur transfert dans une aire protégée moins isolée, soit, quand c'est possible, le transfert du bureau à une localité mieux desservie. Il serait intéressant d'analyser, dans une occasion future, comment cette dynamique s'établit, surtout si on considère que le premier concours de l'ICMBio, en 2007, a recruté un grand nombre de jeunes, certains tout récemment diplômés de l'Université. Si l'esprit « aventurier » des jeunes recrutés est présent dans un premier moment, dix ans après, certaines exigences – par exemple familiales, comme la qualité de la scolarisation des enfants – les conduisent souvent à demander le changement de statut professionnel, de poste ou d'aire protégée.

l'agenda du CONAPA. De surcroît, la présence des secrétariats de culture, tourisme et agriculture dans les réunions, les débats au sein des comités techniques et le pouvoir de financement de certaines organisations – surtout les ONG et certains projets universitaires – offrent les conditions pour faire le lien entre les projets touristiques et agricoles régionaux et la « vocation environnementale » de Guaraqueçaba.

Si des plans complexes de développement impliquaient qu'un grand nombre de participants – issus de différents domaines économiques et de différentes régions de Guaraqueçaba –, s'engagent dans des procédures associatives et coopératives, leur mise en œuvre ne se maintient, dans la plupart des cas, que grâce au suivi assuré par les institutions les promouvant et/ou les finançant.

Cela a été le cas, par exemple, du projet d'éco-tourisme de base communautaire. Bien que conçu en partenariat entre les acteurs intéressés, le projet faisait partie des plans environnementaux pour Guaraqueçaba dans les années 1990. Mais le tutorat de la SPVS et d'autres institutions, comme la Promopar[250], fut crucial pour le développement des activités de la Cooperguará. En mettant en place des séances de formation à l'hôtellerie, ainsi qu'en finançant certaines activités et matériaux liés au tourisme (cartes, affiches, etc.), ces institutions assument un rôle d'animation de la Coopérative. D'ailleurs, même s'il s'agissait initialement de promouvoir « l'*empowerement* » des acteurs locaux vis-à-vis de l'éco-tourisme en les rendant « autonomes », une fois la SPVS retirée de l'affaire, le projet a perdu de sa force et pratiquement cessé toutes ses activités. La même chose se passe avec les projets issus des universités, sauf ceux qui concernent les activités plus traditionnelles de la population, comme c'est le cas de la production de la banane et du manioc (Tableau 20).

[250] Fondation de Promotion sociale du Paraná.

Tableau 20. À propos des raisons de la difficulté d'aboutissement et de continuité des projets associatifs et coopératifs à Guaraqueçaba[251]

Source	Extrait
Fonctionnaire-chef de l'APA entre 1993 et 2005	« Et ces projets [liés au palmier, entre 1970 et 1980] furent créés et ont apporté... ils ont désorganisé toute la communauté… car il y a eu des cas […] d'agression dans les communautés […] le mec arrivait et expulsait les gens qui y étaient. […] Alors il y a eu beaucoup de reboisement, de palmier, mais il y était question… comme c'était un truc [le reboisement] très incité, alors ça a été très mal fait, [car] il n'y a pas eu d'accompagnement, parce que les propres techniciens de l'ancien IBDF, ils n'y croyaient pas, alors ça a été un truc très mal fait et ils n'y ont pas trop cru. […] les projets qui furent encouragés, certains fonctionnaient, mais l'accompagnement était très difficile, il n'y avait pas un accompagnement… »
	[...] mais elles [les mairies] restaient dans la position... elles n'étaient pas dans la 'proactivité' elles voudraient améliorer… mais elles n'apportaient pas, elles n'étaient pas capables d'élaborer de projets, ces choses… qui devraient le faire, c'était nous… […] la mairie, elle n'a pas la capacité de développer toute seule la population locale, elle n'a pas, elle n'a pas le capital pour le faire… […] [De l'autre côté], l'université y fait beaucoup de projets, l'université y a été toujours présente, en faisant, en rapportant des alternatives, oui… en rapportant des alternatives… un autre produit important c'est la banane, n'est-ce pas ? La banane est un produit très important, alors il y a eu l'installation d'une fabrique de produits pour l'exploitation de la banane, n'est-ce pas ? C'est-à-dire… en pâte, banane sèche, bonbons… et d'autres fruits aussi, faire du jus et d'autres choses… l'université, elle a toujours été présente, n'est-ce pas ? […] alors elle a développé tout le projet, dès le montage des séchoirs… tout cela a été développé par l'université, tout le projet et aussi la part halieutique… elle y a beaucoup travaillé, pour beaucoup d'années, pour l'implantation de la culture d'huitres, tout en faisant des sondages, en l'enseignant [aux gens]… »
Militante écologiste Mater Natura ; membre de l'OC2	« Alors, eux [la SPVS], pendant longtemps, ils ont essayé de faire la captation de ressources pour rendre compte des demandes qu'ils avaient déjà identifiées, n'est-ce pas ? [Des demandes] qui pourraient être mises en valeur dans la région, mais ils se sont aperçus que les choses n'y avancent pas… alors ils essayent d'aller jusqu'à un point et ils se disent : 'ah, cool, maintenant ils sont déjà habilités[252], maintenant ils vont pouvoir donner suite [au truc] tout seuls', et cela a été le cas de la Cooperguará et cela a été le cas de la Coopérative de Miel […] Et ils [la SPVS] ont commencé à se dire 'mince, mais pourquoi cela n'aboutit pas ? On y va, on donne le capital, on plante la semence, on essaie de les encourager, on fait la capacitation, on essaie de faire un procès d'habilitation[253] en leur disant : - regardez, il faut que vous vous appropriiez [ce truc], parce que, bientôt, tout cela restera pour vous'. Et une autre caractéristique des projets, c'est qu'ils ont une durée déterminée, n'est-ce pas ? Le financement, il arrive jusqu'à un certain moment… […] pourquoi… pourquoi est-ce que les choses n'avancent pas ? Et ce n'est pas qu'avec la SPVS, c'est avec toute proposition qui y arrive… [toute proposition] a de fortes chances de ne pas avancer… Ce qui a avancé le plus dans le long terme a été encore les propositions de la SPVS, parce que, dans le fond, avec la SPVS, ils ont une relation d'amour et de haine ! […] Et n'importe quelle proposition que tu leur fais, il faut considérer le 'Kairos'[254], n'est-ce pas ? Sinon il ne vaut pas la peine… »

[251] Pour les textes originaux en portugais, voir Annexe 11.

[252] En portugais, on traduit le terme « *empowerement* », issu de l'anglais, « *empoderamento* ». Le terme utilisé ici, en portugais, c'est l'adjectif « empoderados » le parallèle de « empowered », en anglais. Le terme « empowerement » n'ayant pas de traduction française – les textes en sociologie l'utilisant le plus souvent dans sa langue d'origine – et en partant ici d'un troisième idiome, nous choisissons la traduction « habilités » parce que notre interlocuteur ne l'a pas utilisé en anglais. Il faut remarquer cependant que le terme « [gens] habilités » n'a pas le même sens théorique et idéologique que « empowered [gens] ».

[253] De même pour le terme « habilitation ». La traduction correcte serait « empowerement ».

[254] Notre interlocuteur fait référence ici à l'idée de « Kairos » en opposition, surtout, à « Chronos ». Les deux termes ont été utilisés – par lui et son collègue d'enquête sur Guaraqueçaba – à seule fin de créer une métaphore pour rendre plus clair les différents régimes temporels entre les « locaux » de Guaraqueçaba et ceux venus de dehors. Les « outsiders » et les locaux auraient, ainsi, des incompatibilités dans le penser et dans l'agir qui

Conseillère externe de la SPVS depuis 1993	« Je pense que la seule façon… parce que… lorsque vous êtes en tant que 'groupe', 'institution', en rassemblant les meilleurs experts de ceci et de cela, pour créer un travail pour la région, vous serez toujours en train de faire 'au nom de' ou 'pour' et non pas 'avec' ! » « Il y a eu un événement [à Guaraqueçaba]… Je sais qu'il y a eu une rencontre, je sais que c'était bondé de touristes, je sais que c'était un week-end avec un jour férié, un jour férié avec des ponts… et le centre municipal de tourisme, il était fermé ! Le magasin d'artisanat local, c'était fermé ! […] Regarde… Je pense qu'il y a un peu… je ne sais pas si c'est beaucoup, mais il y a un peu de leur 'racine', même… c'est-à-dire : je suis un pêcheur, je sors, je prends deux poissons, un, je le mange aujourd'hui ; l'autre, demain, et je ne vais ressortir pêcher qu'après demain ! […] Alors ce rythme plus lent… il y est, et je pense que cela nous dit quelque chose sur ce 'détachement' : 'moi, je n'ouvre pas mon magasin, [même] quand il y a du tourisme, parce que c'est un jour férié, bon sang !' […] alors, même avec tout l'investissement financier, ils y étaient inclus [dans les processus]… dès que la SPVS a laissé la Cooperguará [ça s'est arrêté]… Tant pis… alors il y a une chose… ils sont toujours en train de demander des choses, ils attendent toujours que le '*père*', la SPVS, ou la mairie ou je ne sais pas qui, leur donnent [des choses] ! »
Chargée de mission à la SPVS depuis 1998	« À l'époque, les coopérateurs étaient intéressants… ils étaient très intéressés… mais le projet a fini, n'est-ce pas ? Notre cours a fini, la Coopérative était tracassée et… une des choses qui s'est passée est que… travailler avec la Coopérative était plus cher. Par exemple : si tu allais à une '*pousada*', sans la Coopérative, ça coûtait 'x' ; si tu allais via la Coopérative, il y avait un montant qui allait à la Coopérative… il y avait de l'assurance, il y avait toute une structure, alors c'était plus cher, n'est-ce pas ? Alors, des fois… beaucoup de fois les propres coopérateurs, quand ils recevaient beaucoup de monde lors de la haute saison, ils n'aidaient pas la Coopérative, alors… alors ça a manqué un peu de cette '*culture de coopérative*' […] ils ne le voyaient pas comme quelque chose '*leur*' appartenant ! »
Professeur, historien et 'fandangueiro' de la ville de Guaraqueçaba	« Coopérative de tourisme […] Des projets, avec un temps déterminé… Alors… ça a quand même bien fonctionné, je ne sais pas… c'était la Coopérative de Tourisme, n'est-ce pas ? Nous, on les recevait [des touristes] tous les mois pour faire du 'fandango', il y a la Coopérative d'Artisanat aussi, mais celle de tourisme, elle s'est arrêtée même… tu y fais un projet, une année d'échéance, le projet est fini, tu le laisses dans les mains des gens, les gens ne sont pas bien préparés à tout cela, tu n'as pas réussi à donner de la formation aux gens, pour qu'ils donnent suite à tout cela, l'intérêt des gens était… je ne sais pas, gagner de l'argent lorsqu'il existait le projet, lorsqu'ils recevaient des groupes… au moment où il est question de marcher avec ses propres jambes, les intérêts changent, quelqu'un doit travailler plus que les autres, je ne sais pas… […] Je vois que les intérêts changent beaucoup, n'est-ce pas… il existe une Association d'Artisans, après la venue de tout un projet : 'nous allons le transformer en une coopérative, il y a la sponsorisation de ceci, la sponsorisation de cela…' […] et alors plusieurs artisans en sont partis et d'autres personnes sont rentrées [en disant] : 'mais je sais faire ceci, je suis artisan !', alors ça change beaucoup, '*l'intérêt*' du truc. Et aussi avec l'Association des '*Fandangueiros*' que nous avons créée à l'époque, il y avait 10 '*fandangueiros*' et 40 personnes qui n'étaient jamais allées à un 'fandango' de leur vie, et qu'est-ce qui s'est passé ? Pas beaucoup de temps après, c'est fini ! Alors, je ne crois plus dans ces choses ! Le premier pas est celui-ci, c'est essayer de réunir [de gens], si quelqu'un y va, tant mieux ! Mais bon… si cela va donner lieu à des associations ou à des coopératives, personne ne finit par s'intéresser ! C'est différent dans une petite communauté [hameau], parce que, alors, les gens sont obligés de s'y insérer dans les questions politiques, bien qu'il y ait aussi les petits groupes, les petites bandes, mais il n'y a pas d'issue, n'est-ce pas… »

Source : entretiens réalisés en mai et septembre 2016.

occasionneraient – entre autres raisons – les difficultés rencontrées lors de la mise en place de projets de conservation et de génération de revenus.

Ces extraits d'entretiens illustrent bien les difficultés et les limites rencontrées dans la réalisation de projets associatifs et coopératifs, l'accompagnement étant nécessaire mais souvent insuffisant pour mobiliser, même lorsque l'intérêt personnel est en jeu. Ces projets, conçus et mis en place dans le cadre d'une démarche collective, mais à l'initiative des institutions, conservent le plus souvent un aspect d'extériorité, d'où la difficulté d'une appropriation locale. Entre acteurs locaux et « étrangers », les temporalités et les perspectives à l'égard du développement (économique, sociale, territoriale) sont différentes. Et les conditions de leur mise en œuvre impliquent une certaine « dépendance » vis-à-vis de ressources externes, issues plus fréquemment de la SPVS ou des universités –, d'autant que l'intérêt à participer va très souvent de pair avec l'espoir d'un retour immédiat sur le plan financier. En définitive, s'exprime ainsi une certaine absence d'une culture publique d'action, l'idée d'associations et de coopératives étant moins mobilisatrice que celle de réunions autour des églises ou au sein des hameaux.

Ainsi, les différents niveaux d'engagement dans des projets de « développement » – qu'ils soient de protection de l'environnement, ou d'entrée dans une économie de marché –, rencontrent leurs limites malgré la démarche de planification territoriale concertée par l'activité du Conseil. Certes, celui-ci a ouvert un débat plus élargi où peuvent s'exprimer des troubles locaux, mais le passage à « l'action » est fragile et ne touche pas le cœur des systèmes communautaires locaux.

La posture du spectateur parait être prépondérante à Guaraqueçaba, l'attribution des responsabilités à certaines entités ou personnes – comme l'environnement ou les élus locaux – étant faite de manière plus ou moins opportuniste selon le cas et selon l'organisme. Les actions collectives locales sont, cependant, plus fréquentes actuellement qu'au début des années 1990, en rencontrant plus de soutien externe pour faire face aux troubles locaux, même si ces derniers sont rarement défendus et/ou argumentés en tant que « problèmes publics ». L'expérience de l'environnement amènerait ainsi à une plus grande conscientisation « publique » et à une formation – modeste mais de plus en plus envisageable – des différents « publics ». Ce qui n'empêche pas cependant la persistance de discours anciens[255], surtout en guise d'adaptation et/ou d'ajustement à l'inaction face à des situations problématiques.

[255] Comme l'illustre le récit de cette interviewée : « Ah, et tu ne sais pas… les personnes, elles l'oublient [les actions 'positives' des écologistes et/ou les autres causes du 'non-développement']… quand on est allé à Guaraqueçaba, en avril […], en discutant dans un bar, 'nickel' ce bar… bar cool, bien arrangé, ce n'est pas un lieu que… enfin… le propriétaire du bar, qui est habitant de Guaraqueçaba, qui a étudié, qui connait toute l'histoire, il a dit : 'Ah, […] mais la route est ceci, elle est cela […] et c'est la SPVS qui ne veut pas de la route !'. Alors je lui ai dit : 'ce n'est pas la SPVS ! La SPVS a déjà fait deux projets pour qu'on construise la route !' […] et il a dit : 'Mais la SPVS devrait travailler plus avec nous, pour renforcer le tourisme !' et moi [j'ai

Le cas de la route PR-405 est exemplaire pour comprendre comment certains argumentaires et certains mécanismes – comme la diffusion des rumeurs – jouent dans la compréhension et la formation des troubles quand une certaine culture du public est absente et/ou quand la formation des « publics » est fragile (Eliasoph, 2003). Conjugués à une série de dynamiques entre les organismes et les environnements locaux, les argumentaires et mécanismes se transforment au cours des échanges des individus avec le monde, renouvelant ou pas leurs cadres culturels (Zask, 2015). Certes, tous les événements ne donnent pas lieu à un processus de reconnaissance, d'enquête et d'action ; le déni peut en être une des issues. Ce fut le cas, à Guaraqueçaba, où, même après des débats où il apparaissait clairement que l'échec du goudronnage n'était pas exclusivement imputable à des enjeux environnementaux, sa justification par l'environnement dans la perception des publics était permanente. De ce point de vue, à savoir la place du déni dans l'espace public, il est notable que les pétitions en faveur du goudronnage aient mobilisé assez peu d'individus.

Bien qu'une série de transactions s'établissent et que les organismes et les environnements sont en voie de recomposition de leurs relations, certains « coups » vécus précédemment sont toujours très durs à « encaisser » (Stavo-Debauge, 2012) – au moins dans le court et moyen terme. Les changements sont alors très souvent silencieux, non reconnaissables dans l'action et dans la scène publique. Toujours est-il que « l'expérience publique » à Guaraqueçaba est, avec l'APA et les institutions publiques associées, à un point clé d'un basculement, car l'APA a permis l'ouverture d'une brèche présentant de nouveaux repères pour la relation au pouvoir, à la règle et au milieu. Pour l'instant, cette expérience reste paradoxalement promue et bloquée à la fois par tout ce qui fait référence à la « protection de l'environnement ». L'accomplissement ou le renouvellement d'un tel basculement dépend, dans une certaine mesure, de la capacité des acteurs locaux, de l'individu aux communautés, à revisiter leur propre histoire et leur culture du point de vue de

---

pensé] : 'mais *putain*…' tu sais ? On fait un '*sacré*' projet, de la Cooperguará, on forme des entrepreneurs locaux, on crée de '*pousadas*', on y met beaucoup d'argent […] et les mecs [parlent toujours cela]… Les mecs… soit tu as déjà une oreille défectueuse, soit tu n'écoutes rien, ou […] c'est la répétition automatique d'un discours, ou c'est difficile d'entendre une autre langue, n'est-ce pas ? » (Conseillère externe de la SPVS depuis 1993, entretien en septembre 2016). Traduction libre de l'extrait : "Ah, e você não você sabe... as pessoas, elas esquecem isso [as ações 'positivas' dos ecologistas e/ou as outras causas do não-desenvolvimento]... quando a gente chegou em Guaraqueçaba em abril [...] conversando lá num bar, bem bacana o bar... bar legal, bem arrumado, não é um lugar que... o dono do bar, que é morador de lá, estudado, conhece toda a história... ele falou: 'Ah, [...] mas aquela estrada é isso, é aquilo [...] e é a SPVS que não quer a estrada!' e eu falei: 'não é a SPVS! A SPVS já fez dois projetos para construírem a estrada!' [...] e ele falou: 'Mas a SPVS devia trabalhar aqui com a gente para fortalecer o turismo!' e eu [pensei]: '*puta!*'... sabe? A gente fez um '*baita*' projeto da Cooperguará, formando empreendedores locais, criando as pousadas, botando dinheiro de verdade, [...] e os caras [falam isso!]... O pessoal... ou você já tem um ouvido com defeito, que você não escuta nada, ou [...] é a repetição automática de um discurso, ou é difícil escutar outra língua, né?"

leur relation à la « chose publique », ce qui suppose, comme le rappelle Giddens[256], un travail particulier sur les systèmes de doute et de confiance que met à l'épreuve toute nouvelle expérience publique.

7.3. Des réaménagements de l'Aire de Protection environnementale de Guaraqueçaba et des expériences publiques associées

Comme nous l'avons montré dans les sections précédentes, l'arrivée de la question environnementale à Guaraqueçaba dans les années 1980 a bouleversé certains ordres établis jusqu'alors. D'une part, cette arrivée se traduit par une plus grande présence du pouvoir public, qui s'engage à traiter les conflits fonciers associés, entre autres, aux projets routiers – dont l'établissement était récent (la PR-405) et imminent (la BR-101). L'ouverture de nouveaux chemins d'accès, l'occupation illégale – et violente – de terres et la dévastation de la forêt atlantique entraînent une réaction des institutions gouvernementales par voie de contrôle et de criminalisation de ces pratiques, et par l'application des lois, en particulier environnementales.

Dans un deuxième temps, des espaces de dialogue officiels sont ouverts afin de mettre en contact les acteurs locaux, sur fond de promotion du « développement durable ». Initiés dans un contexte tendu et réactif – où la peur, les rumeurs et l'évitement des affaires et des institutions environnementales occupaient le devant de la scène –, ces espaces de dialogue peuvent s'imposer à partir du moment où ils privilégient plutôt une « capacitation à la participation » qu'une « éducation à l'environnement », soit en mobilisant le débat des problèmes pratiques plutôt que les vocations et engagements moraux.

En effet, la mise en place d'un Conseil Délibératif au début des années 2000 donne la parole aux acteurs locaux, jusqu'alors demeurés, en grande mesure, spectateurs de tous les changements productifs, économiques et politiques de Guaraqueçaba. Dans sa période forte,

[256] « […] qu'est-ce que le contraire de la confiance ? Il est évident que dans certaines circonstances on peut tout à fait caractériser l'absence de confiance comme de la défiance, au niveau des systèmes abstraits comme des personnes. Le terme 'défiance' est le plus approprié lorsqu'on parle de la relation d'un agent à un système, à un individu, ou type d'individu donné. Au niveau des systèmes abstraits, la défiance, le scepticisme, ou une attitude activement négative, vis-à-vis du savoir expert revendiqué par ces systèmes. Dans le cas des personnes, cela veut dire douter de l'intégrité qu'elles revendiquent. Cependant, 'défiance' est un terme trop faible pour exprimer l'antithèse à la confiance *de base*, élément central dans l'ensemble généralisé de relations à l'environnement social et physique. […] Si une confiance de base n'est pas développée, ou si son ambivalence inhérente n'est pas connue, on obtient une anxiété existentielle persistante. Au sens le plus profond du terme, l'antithèse de la confiance correspond ainsi à l'état d'esprit désigné par les expressions 'angoisse' ou 'terreur' existentielle. » (Giddens, 1994 [1990], p.105-106). Autant d'éléments qui permettent de mieux comprendre ce qui se joue dans la profonde mise en garde des acteurs locaux de Guaraqueçaba vis-à-vis de l'action publique environnementale.

entre 2000 et 2007, le Conseil a pu rapprocher les habitants des institutions et des causes environnementales, de manière que les différents participants ont pu lever certains doutes et préjugés des uns par rapport aux autres. La démarche reste cependant limitée – limites de financement, de personnel, de compétences, de qualité de la représentation, etc. –, et elle se déroule actuellement dans un cadre plutôt opérationnel et normatif, dépendant des initiatives personnelles et/ou idéologiques des fonctionnaires de l'ICMBio.

L'Aire de Protection environnementale de Guaraqueçaba a donc réussi à inscrire certains champs de l'expérience dans une arène publique, mais qu'en est-il actuellement du point de vue d'une prise en charge de la protection de la nature ? De telles interactions entre parties prenantes vont-elles jusqu'à opérer des « transactions » qui entraîneraient des modifications dans leurs propres « constituants » (Dewey et Bentley, 1949 ; Zask, 2015), par le biais de la reformulation de certaines pratiques et, plus généralement, d'une transformation continue et partagée d'une culture ou d'une expérience publique de l'environnement à Guaraqueçaba ?

7.3.1. La place et les conditions actuelles du débat par le Conseil Consultatif

En effet, le mode d'action de l'APA a beaucoup changé au cours de sa mise en place, passant d'une politique de « contrôle » à la « participation ». Ce basculement s'est cependant confronté à une forte instabilité institutionnelle, entraînant, comme le relate ce conseiller communautaire, une diminution, à la fin des années 2000, de l'engagement de plusieurs parties prenantes :

> « Cette année, on ne s'est pas réunis… le gouvernement fédéral a boycotté l'ICMBio [lors des dernières années], il n'y a pas de ressources, alors nous, on a peut-être la prévision de réunion pour ce mois d'octobre […] et le Conseil, il se rencontre très affaibli exactement pour cette raison, parce que le gouvernement fédéral ne donne pas de structure de fonctionnement. […] La communauté perd ses motivations car ne voit pas un résultat rapide du travail, la communauté est très '*immédiatiste*'… et je sais que les choses sont lentes et que le gouvernement est nonchalant, mais j'y tiens, en y insistant et en y participant… mais la communauté s'est beaucoup affaiblie, la conversation n'avance pas pour l'instant, on ne voit pas beaucoup de choses en train de se passer… […] [Avant c'étaient] trois réunions [par an], de deux jours normalement. [Les lieux] des réunions s'alternaient, c'était à la SPVS, il y avait des réunions à la Fondation Boticário, il y avait des réunions à Guaraqueçaba, il y avait des réunions à Paranaguá, il y avait des réunions à Antonina […] et il y avait l'implication d'autres organismes. Le conseil est un montage conclusif avec plusieurs organismes, pas seulement de la municipalité, de l'État [du Paraná] et des organismes publics ; il y avait une participation très grande et effective d'organismes comme le secrétariat de la Culture, du Tourisme […] et ils ont commencé à abandonner, et on n'a plus leur présence… on remarque l'intérêt de participer, mais seulement l'intérêt, parce que l'institution en soi, qui doit participer, elle n'envoie pas de représentant, elle ne donne pas de conditions afin que le représentant vienne, ne leur donne le forfait journalier, alors tout cela affaiblit et

> fragilise la situation. » [257] (Habitant de Serra Negra, Conseiller communautaire au CONAPA, entretien en septembre 2016).

Le fonctionnement du Conseil, outre les ressources financières et matérielles, dépend en grande mesure de la démarche du responsable de l'APA. C'est au « chef » de l'Aire de Protection d'organiser les rencontres et il doit être convaincu par les démarches participatives et leur accorder priorité, étant donné les ressources limitées auxquelles il a normalement accès. Les fonctionnaires de l'ICMBio ont des obligations plurielles, le plus souvent, avec peu de ressources, ils tendent donc à privilégier celles qui relèvent de la loi ou qui satisfont de façon immédiate les habitants, comme l'autorisation d'installation du réseau électrique dans les propriétés privées. De surcroît, les chargés de mission et les chefs de l'APA changent souvent, ce qui affecte la continuité de l'action, en particulier pour le Conseil, très dépendant des relations interpersonnelles et portant des projets de long terme.

A ces difficiles conditions locales s'ajoute la réduction de la subvention annuelle aux espaces naturels protégés versée par l'administration fédérale[258], ce qui pénalise la prise en charge des réunions du Comité (déplacements des conseillers communautaires et coûts des réunions), contrairement aux premières années de son fonctionnement. En réalité, cette fragilisation de l'APA et de l'ICMBio est le lot des autres organismes publics participant aux réunions : instabilité des subventions et du personnel, celui-ci n'étant pas toujours disposé à participer aux réunions du Conseil. La continuité des projets supposant des partenariats est ainsi bloquée en cours de route.

[257] "Esse ano a gente não se reuniu... o Governo Federal tem boicotado o ICMBIO, não tem recurso, então nós temos previsão de reunião talvez para o mês de outubro agora [...] e o conselho, e ele tá bem enfraquecido exatamente por isso, porque o Governo Federal não dá estrutura de funcionamento. [...] A comunidade se desanima porque não ver resultado rápido do trabalho, a comunidade é muito '*imediatista*' e eu sei que as coisas são lentas e que governo é devagar, mas eu estou ali insistindo e tô participando, mas a comunidade enfraqueceu muito, a conversa não tem avançado, a gente não tem visto acontecer muita coisa [...] [Antes eram] três reuniões [por ano], de dois dias normalmente. As reuniões eram alternadas, era na SPVS, tinha reunião na Fundação Boticário, tinha reunião em Guaraqueçaba, tinha reunião em Paranaguá, tinha reunião em Antonina [...] e tinha o envolvimento de outros órgãos. O conselho é uma montagem conclusiva com vários órgãos, não só municipais, estaduais e órgãos públicos e tal; e havia uma participação muito grande e efetiva e os órgãos como a secretaria de Cultura, de Turismo [...] e eles começaram a abandonar, e não têm mais a presença... a gente tem notado o interesse de participar, só o interesse, porque a instituição em si que deve participar, não manda o representante, não dá condições para o representante vim, não dar as diárias, então tudo vai enfraquecendo e fragilizando a situação."

[258] Il faut souligner que le montant investi par l'administration centrale est très variable selon les catégories d'aire protégée. Un choix non seulement opérationnel, mais également symbolique selon les valeurs données aux différentes sortes de protection (les Parcs nationaux, rarement habités par des populations humaines, ont souvent des subventions plus élevées et des équipes plus nombreuses que les Aires de Protection environnementale, par exemple).

7.3.2. L'environnement par au-delà du format de l'APA et des ONG : le renouvellement de l'action collective

Paradoxalement, ces avatars de la « participation » n'empêchent pas une reprise progressive par les acteurs locaux des orientations des plans d'action des années 1990, en particulier dans le cadre de l'agriculture, de la pêche et du tourisme. L'argument environnemental prend sens et trouve son usage lorsqu'il s'agit de valoriser un produit (le miel par exemple) ou bien d'appuyer une demande de subventions ou d'autorisation auprès des pouvoirs publics. Le contexte international est porteur : au Brésil comme ailleurs, la valorisation des produits *in natura*, issus de l'agriculture biologique ou de l'agriculture familiale, ainsi que la quête d'un tourisme « de nature » ou de lieux « insolites », font de l'environnement une ressource argumentative génératrice de revenus.

Mais l'effet environnemental est également repérable sur le plan de l'action collective, opérant en quelque sorte une convergence entre les organismes contestataires. C'est le cas au niveau local où des groupes sociaux, avec l'appui d'universitaires ou de mouvements sociaux, revendiquent certains droits – comme ceux liés à la pêche[259]. C'est aussi le cas au niveau régional avec ses grands enjeux d'aménagement du littoral du Paraná, où par exemple l'Observatoire Côtier (OC2)[260] rassemble des experts, issus de différentes formations, afin de veiller au maintien de la qualité des projets d'aménagement du littoral selon les points de vue politique, technique et environnemental.

L'OC2 est né d'un double constat : le dysfonctionnement des institutions publiques responsables de la planification territoriale et de la protection de ressources naturelles et l'atomisation des ONG. Son rôle est à la fois d'alerter, d'amplifier les débats, ainsi que d'exiger que les procédures comme les études d'impact, les enquêtes et les décisions publiques soient réalisées de manière correcte et règlementaire. Rassemblant, entre autres, des experts ayant participé à des ONG – comme la SPVS et la MaterNatura – le travail de l'Observatoire a pour base des présupposés de qualité environnementale et de conservation de la nature, sans avoir pour autant un caractère de mouvement social ou d'ONG, mais plutôt d'une instance d'expertise sans « personnalité juridique » (OC2, 2012). Comme experts maîtrisant les dossiers techniques, ils ont plus de poids dans leur plaidoyer auprès des

[259] C'est le cas, par exemple, du Mouvement des Pêcheurs artisanaux du Paraná, « Mopear » (en portugais : « Movimento dos Pescadores e Pescadoras Artesanais do Paraná »). Leur mission est de réunir les pêcheurs artisanaux du littoral du Paraná dans la défense de leurs droits et dans la reconnaissance de leurs modes traditionnels de vie. Le mouvement est né dans le cadre du Parc National de Superagui qui leur a opposé une réglementation très restrictive de leurs activités.
[260] Traduction libre de « Observatório Costeiro ».

décideurs et peuvent contrer ainsi des décisions, très souvent « politiciennes », qui engagent l'aménagement du littoral :

> « Alors, je vois que ces ONG, elles avaient des stratégies, pas toujours alignées, et l'objectif a été de rassembler un groupe technique via l'Observatoire et là, je trouve que cela est un coup très astucieux, parce que l'Observatoire n'est pas la jonction de ces institutions, mais plutôt la jonction des expériences des personnes qui agissent dans ces institutions. […] Certaines plus tournées vers la recherche, d'autres plus tournées vers la gestion… alors il y a des représentants de l'ICMBio, de l'IAP, de la SEMA, plusieurs de l'Université… alors je pense qu'ils ont été très stratégiques, parce qu'il y en a un de l'archéologie, un de l'océanographie, un de la biologie […]. Et l'idée de l'Observatoire est de penser selon une vision stratégique du littoral, surtout en ce moment qu'on a plusieurs dizaines de projets en phase de demande de licence. Et [de faire] la critique lors des procès de licence environnementale… les audiences publiques n'ont jamais été conduites de manière organisée, alors… toujours… chaque ONG, chaque technicien, ils venaient, ils posaient une question… et ce que je trouve intéressant dans ce que l'Observatoire fait, c'est : avant une audience publique, il sélectionne d'abord quels sont les projets stratégiques et leur effet 'domino', et on étudie '*très bien*' ces projets […] et l'idée de l'Observatoire, au moins des réunions auxquelles je participe, ce n'est pas celle d'empêcher le développement, mais celle d'exiger que tout ce que la législation indique comme nécessaire soit suivi de facto, et non des procédures de licences '*fake*' comme ceci s'est fait depuis un bon moment… » [261] (Professeur et chercheur à l'UFPR, membre de l'OC2, entretien en mai 2016).

En cela, au niveau institutionnel, l'Observatoire Côtier a noué un véritable partenariat avec le Ministère Public, au même titre que des mouvements de droits de l'homme, de droit à la terre et de droit à l'environnement. Ses interventions dans des procédures d'approbation d'études d'impact environnemental sont d'autant plus nombreuses que le littoral du Paraná est l'objet de projets d'aménagement importants (routes et ports), qui, dans le contexte brésilien, sont souvent l'occasion d'incongruités publiques (Tableau 21).

Le cas de l'Institut Environnemental du Paraná (IAP), responsable pour la plupart des analyses des licences accordées aux projets d'aménagement, l'illustre parfaitement. Aucun concours public n'est organisé pour le recrutement de ses techniciens et experts[262] et la

[261] Traduction libre de l'extrait : "Então, vejo que essas ONGs, elas tinham estratégias, nem sempre alinhadas, e o objetivo foi juntar um grupo técnico via Observatório, aí eu acho que é uma sacada muito grande, porque o Observatório não é a junção dessas instituições, mas a junção das experiências das pessoas que atuam nessas instituições. [...] alguns mais voltados a pesquisa, outros voltados à gestão... então tem representante do ICMBio, do IAP, da SEMA, vários da Universidade... então eu acho que eles foram muito estratégicos, porque tem um da arqueologia, tem um de oceanografia, tem biologia [...] E a ideia do Observatório é pensar uma visão estratégica do litoral, sobretudo agora que a gente tem dezenas de projetos em processo de licenciamento. E a crítica ao licenciamento ambiental... as audiências públicas nunca foram conduzidas de maneira organizada, então... sempre... cada ONG, cada técnico vinha, fazia uma questão e o que eu acho relevante que o Observatório faz é: antes de uma audiência pública, primeiro selecionar quais os empreendimentos estratégicos e o efeito dominó, e estudar muito bem esses empreendimentos [...] e a ideia do Observatório, pelo menos nas reuniões que eu participo, não é impedir o desenvolvimento mas exigir que aquilo que a legislação aponta como necessário de fato se cumpra e não um licenciamento '*fake*' como tem sido feito há muito tempo..."

[262] L'IAP n'a jamais organisé un concours public pour le recrutement de son équipe technique. Créé en 1992 à la suite de la fusion de deux instituts, il a intégré les fonctionnaires comme le cadre technique actuel (la Superintendance des Ressources Hydriques et Environnement – Surehma et l'Institut de Terres, Cartographie et Forêts – ITCF) (enquête de terrain, 2015-2016 ; Brasil de Fato, 07/12/2017).

mainmise des politiques ou des entreprises sur son personnel augure peu de leur capacité à proposer des analyses techniques consistantes et impartiales lors des procédures d'impact environnemental et de planification régionale.

Tableau 21. Le dysfonctionnement des institutions publiques environnementales et les adaptations de l'action collective dans le cadre d'un « Observatoire »[263]

Source	Extrait
Professeur et chercheur à l'UFPR, membre de l'OC2	« Mais je pense que la grande astuce de l'Observatoire a été de se rapprocher des ministères publics – fédéral et de l'État du Paraná. Alors, actuellement, cette analyse, elle ne va pas 'seule' à une audience publique, et ce n'est pas un groupe d'écologistes '*fous*' qui veulent empêcher le développement… qui y vont pour lire leur rapport… ceci [l'analyse] va au ministère public et le ministère public utilise ce rapport comme recours pour une action judiciaire, pour annuler une audience, dans le cas où il y a un problème dans le développement, dans tout le rite de demande de la licence… alors je crois que la grande astuce est cela, cette articulation. D'abord, un groupe technique très respecté par l'historique individuel de chacun dans la région, et tout cela s'ajoute à l'action coordonnée vis-à-vis du ministère public. […] mais actuellement le ministère [public] a déjà une équipe minimale pour rendre compte de ces demandes plus urgentes, qu'ils renvoyaient [avant] à l'Observatoire. Alors, de la même façon que l'Observatoire avait l'initiative de rendre… le ministère public a vu la possibilité d'avoir un support technique et a commencé à demander des rapports, des expertises… mais alors l'Observatoire n'arrive plus à en rendre compte, une fois que c'est du bénévolat, on n'a pas comment… »
Militante écologiste Mater Natura ; membre de l'OC2	« Elle [la route PR-405] est dans la carte, n'est-ce pas ? Des projets et des travaux, mais elle n'est pas… À ce jour, on [l'OC2] n'en parle pas [de la PR-405], parce que, quel est notre rôle ? C'est d'analyser ces process qui sont en cours [de demander la licence] ou ceux qui sont… ceux qui sont la '*bola da vez'* ! Et elle n'est pas encore rentrée en tant que '*bola da vez*'… si elle en devient, l'Observatoire va travailler à ce sujet. »
	« Les choses y [au Conseil du Littoral[264]] arrivent [déjà décidées]… Quand, le jour de la votation du Plan Directeur [de la municipalité] de Pontal, tous les maires y sont allés… pour soutenir le maire de Pontal, tous y sont allés. Alors… personne n'y est pas allé pour discuter quoi que soit… Ils y sont allés seulement pour faire approuver le truc [rires], tu comprends ? Et alors, on a fini avec leur fête ! »
Procureur au Ministère public de l'État du Paraná	« Et alors, qu'est-ce qu'ils ont fait ? L'IAP a créé un comité technique de [personnes] commissionnées [pour évaluer les licences], de jeunes diplômés, qui ne sont pas passés par des concours, qui ne sont pas des équipe[s] expérimentée[s] dans le cadre des licences environnementales… Alors, à ce jour, ceux qui donnent les licences sur les secteurs du Paraná, c'est un comité technique multidisciplinaire, de commissionnés sélectivement choisis par le président de l'IAP, et supervisés par les directeurs pour faire les procédures de licence ! » « Et alors, moi, qu'est-ce que je fais en ce moment ? […] dans cette procédure, je vais vérifier quels sont les problèmes des deux institutions [l'IAP et le COLIT] et qu'est-ce qu'on peut y faire […]. Mais c'est compliqué, parce que c'est comme cela : il existe un groupe piloté par un candidat à élu local – qui a été déjà condamné pour des fraudes lors de licences environnementales –, qui veut détruire le COLIT. Et moi, je suis en train de travailler pour maintenir le COLIT. Alors, comment est-ce que je travaille pour maintenir le COLIT et je veux aussi changer le COLIT ? »
Ingénieur forestier, fonctionnaire à l'IAP	« Aujourd'hui, par exemple, une des difficultés que je vois… cela a un aspect positif, mais qui est aussi un aspect négatif… qui c'est l'action du ministère public, tu sais ? Il s'est '*intitulé*' lui-même en tant que le seul et perpétuel défenseur de l'environnement… alors, toute autorisation par nous émise […], même si elle est dans les standards techniques et légaux adéquats, si le ministère n'aime pas, il entre avec

[263] Pour les textes originaux en portugais, voir Annexe 12.

[264] Conseil de Développement territorial du Littoral du Paraná, COLIT (en portugais : "Conselho de Desenvolvimento Territorial do Litoral Paranaense"), créé en 1984.

	une action publique ou technique… et l'Institution [l'IAP] ne nous donne pas de soutien juridique… alors on est très pris en otage par la position du ministère public […] maintenant, on pense tout d'abord : 'et si le ministère me remet en question ?'. Et tout cela est un problème sérieux : il n'y a pas de gestion ! Chaque partie agit d'une manière isolée […] »

Source : entretiens réalisés en mai et septembre 2016.

7.3.3. La tendance de la gestion intégrée et adaptative : l'environnement prend différentes formes

L'ICMBio adopte de plus en plus, au niveau national, le paradigme de la planification « régionale ». Depuis 2016, l'Institut instaure dans certains cas des Nœuds de Gestion Intégrée (NGI)[265] dont objectif pour la gestion des espaces naturels dits « décentralisés » est l'intégration des ressources financières – et du personnel – d'aires protégées localisées à proximité les unes des autres. Partant d'une nature de « mosaïque » et de « corridors » (Delelis *et al*, 2010), la gestion intégrée cherche à optimiser les actions par une approche systémique des différentes formes de protection. Dans le même souci d'intégration, les équipes techniques sont appelées à travailler par secteurs afin d'échapper à la multiplicité de tâches, comme on l'a vu auparavant.

Dans le cas des aires protégées de Guaraqueçaba, cette orientation s'est traduite par le regroupement dans un même bureau à Antonina – village plus connecté avec les axes de transport et de services – à partir de 2013, de l'APA et l'ESEC de Guaraqueçaba, ainsi que de la REBIO Bom Jesus qui deviennent ainsi en 2017 le « NGI Antonina ». Outre l'efficacité recherchée par la démarche de « mosaïque », le NGI Antonina a pour objectif : « […] de trouver des gains de gestion issus de la gestion en échelle, d'une plus grande spécialisation des actes de gérance, d'une expression plus importante de la complémentarité fonctionnelle des ENP concernés et de l'adoption d'une démarche écosystémique de gestion de l'ensemble des aires protégées »[266] (MMA/ICMBio, arrêté nº777 du 29/11/2017, Art.2).

Selon les informations échangées sur le terrain, le choix d'un NGI est surtout motivé par une approche de conservation où l'APA serait considérée comme la « zone tampon » par rapport à des espaces naturels plus restrictifs (à savoir, la REBIO et l'ESEC), jugés les « zones cœur » en termes de biodiversité. Bien que le décret de création de l'APA lui donne, à l'époque (1985), un rôle essentiellement subsidiaire et complémentaire vis-à-vis de la

[265] En mars 2018, quatorze Nœuds de Gestion Intégrée avaient été créés au Brésil, dont six en Amazonie, six entre les biomes côtiers/Forêt atlantique et deux dans les savanes du « *Cerrado* ».

[266] Traduction libre de l'extrait : "[...] o alcance de ganhos gerenciais advindos da gestão em escala, da maior especialização das ações gerenciais, da melhor expressão das complementaridades funcionais das UC integrantes e da adoção de uma abordagem ecossistêmica na gestão do conjunto das áreas protegidas".

protection de l'ESEC, l'APA a engagé, au long des années, une politique autonome. Il reste à savoir comment la gestion participative sera proposée lors du règlement interne du NGI, dont la parution est prévue en avril 2018.

Selon l'arrêté de 2017, la définition des « aires thématiques » proposera une fonction spécifique pour les fonctionnaires destinés à les piloter, ce qui amènera, probablement, à une plus grande spécialisation autant de la « vocation » de ces aires protégées que de leurs actions. Au demeurant, les effets de cette réorganisation sur l'expérience publique seront à suivre, surtout si, comme le laissent entendre nos entretiens avec les analystes environnementaux locaux, on peut s'attendre à un retour d'une approche plutôt technique de la biologie de la conservation. Malgré une référence constante à la « participation » en tant que moyen et fin de leurs pratiques, l'éthique biocentrée semble avoir toujours une place fondamentale dans le discours des acteurs écologistes engagés.

Leur formation comme leur engagement militant expliquent une telle posture, mais un autre point, plutôt local, doit être signalé : les réserves privées de Guaraqueçaba, surtout celle du Salto Morato – appartenant à la Fondation Boticário – sont considérées comme des « modèles » de conservation au niveau national. Réunissant des pratiques de restauration d'aires dégradées, de zonage de la protection, de promotion du tourisme, de développement de recherches et de soutien à des activités socioproductives environnementales, ces réserves privées deviennent, dans une certaine mesure, le « miroir » de ce que les espaces publics protégés devraient être[267].

Travaillant toujours en partenariat, l'ICMBio, les ONG et les universités s'offrent des supports mutuels dans le contexte de Guaraqueçaba. D'une part, leurs espaces protégés se complètent, surtout en termes biologiques de protection, formant des corridors écologiques. D'autre part, les ONG ont leur place en tant que membres du Conseil Consultatif, donnant,

[267] Nous l'affirmons après : (i) avoir noté la fréquente comparaison faite par nos interlocuteurs – ayant travaillé à/sur Guaraqueçaba – entre les différences de la « qualité » et de l'« efficacité » des réserves privées et des espaces protégés publics ; (ii) avoir accompagné le Congrès Brésilien des Aires Protégées (CBUC) en 2015, où la RPPN Salto Morato et la RPPN Tombador – toutes les deux appartenant à la Fondation Boticário – étaient citées comme des expériences de conservation bien réussies. Il faut remarquer, cependant, l'important apport financier de cette Fondation à leurs réserves, ainsi que l'esprit d'entreprise et de préservation stricte de ces dernières. Il se trouve que ce Congrès est la plus grande rencontre brésilienne sur la thématique, à l'initiative de la même Fondation, et cela depuis 1997. Une autre manifestation avec une perspective plus sensible aux aspects sociaux des impacts et des relations dans les aires protégées, a lieu depuis 2005, le Symposium Brésilien des Aires Protégées et Inclusion Sociale (SAPIS). À l'initiative de chercheurs universitaires et de membres de la sphère publique, ce Symposium offre un espace beaucoup plus important aux aires protégées à utilisation directe ou à utilisation durable, ainsi qu'aux conséquences des espaces naturels sur la vie des populations locales. Tous les deux – CBUC et SAPIS – sont actuellement soutenus par l'ICMBio. Les fonctionnaires et chercheurs de l'Institut participent aux deux événements, mais il existe de forts clivages entre ceux plus tournés vers le conservationnisme et les perspectives socio-environnementales et ceux plus adeptes du préservationnisme et de la biologie de la conservation.

dans un bon nombre d'occasions, des appuis logistiques et financiers pour la réalisation de ses réunions. Dans les dernières années, les ONG se consacrent surtout à leurs réserves privées (situées à l'intérieur des périmètres de l'APA) et mettent en place, aussi avec les universités, études et projets sur leurs territoires et les communautés des alentours.

7.3.4. Une plus grande acceptabilité de l'APA et du goudronnage de la route ?

Il est indéniable, enfin, qu'autant l'APA que les autres espaces protégés sont actuellement mieux reçus par les mairies et les populations locales. Si les échanges au sein du Conseil et les positionnements des « écologistes » en faveur du goudronnage de la route ont permis une certaine acceptation de la « vocation environnementale » du littoral nord, le développement d'un tourisme de nature ainsi que les politiques de compensation financière aux mairies[268] – suite au « blocage » des pratiques économiques classiques du fait de l'existence d'ENP – mènent graduellement la population à de nouvelles compréhensions de la protection de la nature. Présentes ou pas dans le débat de ces politiques de protection, les craintes sont actuellement moins intenses que lors des années 1990, même si elles sont toujours présentes et très marquées dans les prises de position locales.

La route PR-405 en est un axe clé de la discussion : en ce moment, il est courant, autant dans le discours des écologistes comme des habitants et élus locaux, que la voie non-goudronnée, elle, serait à l'origine d'importants impacts environnementaux, étant donné l'ensablement des cours d'eau par l'érosion de la piste. Le goudronnage est néanmoins envisagé par les acteurs institutionnels les plus engagés dans le débat sous conditions : il devrait être intégré dans la planification régionale, la route étant l'axe des attractions touristiques du littoral nord.

De cette manière, la PR-405 serait, quant à elle, une attraction en soi, dans la mesure où elle deviendrait une sorte de « route-parc » (comme certains projets l'indiquaient déjà dans les années 1990). En outre, ce goudronnage devrait garantir, avant tout, la sécurité des habitants de Guaraqueçaba, autant sur les plans routier que foncier, ainsi que leurs modes de vie. Bien que l'ICMBio maintienne son rôle de veille principalement par rapport à la protection de l'environnement, leurs fonctionnaires intègrent de plus en plus dans leurs discours une attention particulière aux droits et demandes des acteurs locaux, sensibles à la nécessité de leur « *empowerement* » comme à celle de leur prise de responsabilité dans leurs

[268] Le programme d'ICMS-Écologique a apporté, à Guaraqueçaba, un montant d'environ R$ 5.400.000,00 en 2017, représentant 69% de tout l'ICMS (impôts sur la circulation de marchandises et de services) acquis par la municipalité au cours de cette année (IAP, 2017).

choix pour affronter les « troubles » locaux. Certes, on est encore loin d'un affranchissement à l'égard des pratiques paternalistes et clientélistes locales – engendrant chez les habitants aussi bien dépendance et inaction –, mais les prises de parole et les actions dans l'espace public appellent un soutien sur le plan local, en particulier atour de l'affaire de la PR-405 :

> « Ils doivent être 'habilités'[269], pour après [pouvoir] porter dans leurs dos les responsabilités pour ce qu'ils ont choisi… alors ils doivent être capables à peu près de s'unir : 'on veut de la route !', il faut avoir de la résistance interne, ils travaillent avec de la résistance interne… ils doivent être les principaux acteurs de ce mouvement, et nous, les auxiliaires de tout cela. »[270] (Réunion Antonina, parole d'un fonctionnaire de l'ICMBio).

Au centre d'une attente de « rédemption » pour Guaraqueçaba, cette affaire occupe tous les esprits, alors même que le gouvernement de l'État du Paraná n'en fait pas une priorité et laisse planer le doute sur la faisabilité du arguant, encore aujourd'hui, que l'obstacle relève de « contraintes environnementales ». Une relance éventuelle du projet mettra, dans tous les cas, la question environnementale au centre des exigences et donc des futurs débats. Le nouveau Nœud de Gestion Intégrée ICMBio Antonina, basé sur le principe de « planification régionale », en sera probablement le cadre. Son mode d'action reste à construire, mais, lui aussi, devra faire appel aux « capabilités »[271] des acteurs locaux qui restent malgré tout des « spectateurs » de la plupart de ces changements institutionnels et territoriaux.

*

Comme nous l'avons vu, l'expérience publique de l'APA de Guaraqueçaba se construit à la faveur d'événements qui rythment, souvent de façon souterraine, l'apprentissage d'un espace public. L'action de l'ICMBio y tient un rôle majeur mais elle est confrontée encore aujourd'hui à une série de « traumas » locaux, qui expliquent l'éloignement des habitants des pratiques dites « civiques », auxquels il est difficile de répondre dans un contexte de dysfonctionnements institutionnels. D'autant plus que ces traumas, issus

[269] De même que pour un verbatim précédent, le terme utilisé par notre interlocuteur fut « *empoderados* », « *empowered* », en anglais.

[270] Traduction libre de l'extrait : "Eles precisam ser empoderados, para depois carregar nas costas as responsabilidades daquilo que eles escolheram... então eles têm que ser capazes de se unir mais ou menos: 'queremos a estrada!', tem que ter resistência interna, eles trabalham com a resistência interna... eles têm que ser os principais atores desse movimento e nós, auxiliares disso"

[271] Selon Amartya Sen, les « capabilités » sont "a set of vectors of functionings, reflecting the person's freedom to lead a type of life or another" (Sen, 1992, p.40). F. Flipo ajoute : « Analogue au pouvoir d'achat dans l'espace marchand, elle est un pouvoir d'être ou de faire. Elle se différencie de la 'capacité' en ce qu'elle est réelle et actuelle. Une capacité peut s'actualiser ou non, cela n'a pas d'importance dans sa définition. Son actualisation peut être empêchée pour différentes raisons. » (Flipo, 2005, p.69). Sur les capabilités et leurs liens au pragmatisme, voir également B. Zimmermann (2006).

d'expériences vécues, sont entretenus par des rumeurs propagées, en grande mesure, par les élus locaux et ceux de l'État du Paraná, ce qui, comme on l'a vu, s'est traduit dans l'évitement mutuel entre les organismes agissant sur Guaraqueçaba, ainsi que dans différentes perceptions des pratiques liées à la question environnementale.

Le Conseil de gestion de l'APA a permis un rapprochement entre acteurs et institutions dans le cadre d'une arène publique (Cefaï, 2016) qui s'est avérée fragile, en particulier dans son mode et ses ressources de fonctionnement. Ce cadre délicat de l'instrument participatif, ainsi que la question des rumeurs, pourraient faire l'objet d'enquêtes plus approfondies. Mais il s'avère que les publics sont fragiles (Eliasoph, 2003), et cela autant par une expérience civique limitée que par des « traumatismes » issus de leur histoire territoriale et environnementale.

On sait l'importance de l'expérience civique pour « encaisser » certains coups (Dewey, 2011[1916;1938] ; Stavo-Debauge, 2012). Sans cadre susceptible de faire de ces « troubles locaux » des « problèmes publics », l'inaction reste une option privilégiée par une majorité d'acteurs. L'écologie de la formation environnementale et publique de ce territoire aurait pourtant de fortes influences sur la relative apathie politique à Guaraqueçaba. S'affranchir de certaines pratiques clientélistes et paternalistes ainsi que des dysfonctionnements institutionnels, semble fondamental pour faire sortir les acteurs locaux de leur condition de spectateur. L'expérience publique générée par l'APA a une influence dans le dépassement de cette situation. Elle est aujourd'hui une des voies par laquelle une expérience collective est amorcée, l'enjeu à venir étant une formation « complète » des « publics » par la pérennisation d'une culture du « public » à Guaraqueçaba.

Conclusion finale

Cette thèse a eu comme objectif d'analyser comment pouvaient varier les expériences de protection de la nature dans le cadre des espaces naturels qui étaient à la fois protégés, habités et inclus dans une logique plus classique de production agricole. Cela dans deux contextes totalement différents : l'un en France, l'autre au Brésil. De caractère descriptif et analytique, notre thèse s'est basée sur une sorte d'« histoire naturelle », centrée sur le retracement des trajectoires sociales, environnementales et institutionnelles du Parc naturel régional du Marais poitevin et de l'Aire de Protection environnementale de Guaraqueçaba. Par l'identification de l'écologie des interactions et des transactions entre les organismes et leurs environnements (Dewey, 2005 [1934]), nous avons cherché à identifier les formes d'organisation d'une expérience mobilisée par des démarches invoquant le référentiel de la « protection de l'Environnement ».

Étant donné l'amplitude territoriale (112.000 ha pour le PNR ; 282.500 ha pour l'APA), la diversité paysagère dans chaque ENPH (menant à différentes usages de la nature et à différentes perceptions de leur « valeur » écologique), l'histoire ancienne des aires protégées analysées (toutes les deux ayant plus de 30 ans d'existence) et, surtout, le régime très expérimental par lequel elles ont été mises en place, notre étude s'est appuyée sur les processus observables au cours de l'évolution des expérimentations sociales et publiques liées à ces aires protégées.

La plus-value de cette recherche ne se trouve donc pas dans une comparaison entre les cas étudiés, mais plutôt dans la conclusion que les analyses de ces espaces protégés

« hybrides » doivent dépasser l'examen des éthiques traitant des rapports entre l'homme et la nature, ainsi que le suivi des formes d'utilisation des ressources naturelles et des milieux. Elles doivent prendre en compte également les rapports vis-à-vis de ce qui est de la sphère du « public ». Au-delà d'une analyse des formes de l'action publique et de l'accessibilité des acteurs locaux au pouvoir public, on doit saisir les moments où l'expérience environnementale devient « publique ». Si, d'un côté, cette publicisation peut être identifiée dans les cadres institutionnels de débat, comme les enquêtes publiques, les démarches participatives ou les mouvements d'action collective, de l'autre côté elle se développe lors d'un parcours sériel d'événements qui s'enchaînent de manière diffuse et indirecte, dans le quotidien des habitants et usagers en prise avec le discours de protection ordinaire de leurs « environnements ».

C'est en ce sens que nous proposons la notion d'« expérience publique de l'environnement », comprise par nous comme toute expérience dérivée de l'incorporation de l'enjeu environnemental dans différents champs d'interaction. Que ces expériences soient générées par des actions ou arènes publiques, qu'elles procèdent du ressenti de « troubles » (APA) ou d'une procédure d'enquête (PNR), elles deviennent publiques dans la mesure où (i) elles font de la « nature » un objet d'attention, d'action ou de débat et (ii) elles engagent différents « publics » à définir leurs « environnements ».

Dépassant le cadre institutionnel de la prise en compte de la protection de la nature, une telle expérience se développe néanmoins d'une manière non linéaire, en répondant le plus souvent à des situations « problématiques » ou « indéterminées ». Les réponses à ces situations sont, comme nous avons pu voir, autant dans le registre de la « publicisation » (le cas des associations riveraines du Marais poitevin qui ont associé la protection de la zone humide à la protection de leurs terres, ajoutant un caractère public à la négociation contre les projets autoroutiers), que dans le registre d'une forme de « passivité » ou « évitement » (le cas d'une partie de la population de Guaraqueçaba, qui n'a pas répondu aux projets d'éducation environnementale ou de partenariat auprès des ONG, une fois que ces dernières et les instituts environnementaux représentaient en quelque sorte pour beaucoup, la cause et la « contrainte » du non-développement économique de la région).

Ces mécanismes d'action collective, de passivité ou d'évitement se sont développés dans une double continuité qui dérive en partie de l'histoire environnementale et politique locale : celle de rapports plus anciens aux formes d'occupation et de gestion des terres, ainsi que celle de rapports au pouvoir et à l'intérêt « public ». Qu'elles soient plus ou moins inégales, ou plus ou moins informées, les expériences de protection de l'environnement ont

découlé surtout de processus d'expérimentation donnant lieu à des réaménagements de leur compréhension. Ceci autant par le régime innovateur de leurs structures de gestion que par l'objet justifiant en grande partie leur existence et leur action : l'« Environnement ».

Comme nous avons pu voir dans les cas analysés, une telle expérimentation a suivi différentes phases plus ou moins concomitantes. Nous pouvons citer, par exemple, une des premières phases, quand les modèles encore émergents de PNR et d'APA étaient mis en place dans des actions très peu cadrées par une réglementation, et donc très orientées par les perspectives et croyances personnelles de leurs gestionnaires. Si, en France, cela a causé une ségrégation interne entre l'équipe des élus et l'équipe technique du PNR – qui avaient différentes attentes par rapport aux objectifs et priorités –, au Brésil c'est par une série d'actions de contrôle et de criminalisation des activités locales que l'APA s'est présentée, comblant en cela, sous un régime sévère, l'absence historique du pouvoir public dans la région, ce qui a occasionné une forme de « traumatisme » chez la population locale. Dans les deux cas, des procédures « d'étrangement » se mettent en place : pour le PNR, elles sont marquées par des désaccords dans le domaine du politique (une mise en politique controversée de la structure et de son objet) ; pour l'APA, l'étrangement naît plutôt d'une non-reconnaissance de l'acteur public qui, de surcroît, a agi par des actions policières belliqueuses au nom de la régularisation foncière et de la protection de la nature.

En ce sens, nous avons analysé comment ce premier contact avec les enjeux environnementaux a marqué la suite des événements dans les deux territoires. De même, nous avons retracé comment certaines situations problématiques ont pu reconfigurer autant les structures ENPH que leur compréhension progressive de la part des acteurs sociaux. Ce qu'il nous importe de remarquer en guise de conclusion, c'est que les trajectoires des espaces protégés analysés ont accompagné profondément les changements réglementaires, politiques et de marché qui leur étaient associés. En ce sens, certains moments ou instruments furent essentiels pour générer plus d'acceptabilité chez les organismes intégrant ces démarches.

D'une part, les arènes publiques ont permis que l'on débatte sur les fonctions et les réels engagements réglementaires des ENPH. Pour le PNR du Marais poitevin, cela s'est traduit par une mise en question de la structure elle-même – la non-relabellisation du PNR ; pour les habitants de Guaraqueçaba, l'ouverture d'un débat a permis d'éclaircir, même partiellement, le rôle de l'APA – en quoi son existence pourrait être (ou pas) une contrainte opposée aux activités productives locales et au goudronnage de la route PR-405. D'autre part, après une phase d'intense débat public (années 1990 et 2000 pour le PNR ; années 2000 pour l'APA), qui a permis de dépasser l'« étrangement mutuel » entre les parties et, encore, de

clarifier, autant chez les écologistes que chez les usagers des ENPH, les deux modèles d'aires protégées, ne relevant ni d'une éthique biocentrique ni d'un caractère de « restriction », des actions de « valorisation » et d'établissement de « compromis » sont mises à l'agenda.

L'analyse de l'évolution de ces expériences permet d'identifier certaines des difficultés qu'engendrent des politiques plus « ouvertes » de protection de l'environnement (basées plus sur une attention privilégiée aux formes d'interaction entre l'homme et les milieux et sur une valorisation de l'enjeu environnemental et paysager que sur des pratiques réglementaires strictes). Autant dans le PNR que dans l'APA, les actions plus récentes de valorisation monétaire de la conservation – soit par les produits locaux labélisés « Valeurs Parc », soit par les « compensations » aux municipalités porteuses d'aires protégées via des impôts « écologiques » –, confèrent aux actions des ENPH comme à leur intérêt public une dimension plus perceptible en lien avec leurs natures plus ou moins « ordinaires ». Avec la mise en place de marchés carbone ou la valorisation de pratiques écologiques comme le tourisme de nature ou la production de produits biologiques, les ENPH se constituent en espaces clés pour la promotion de nouveaux débats publics et de nouvelles procédures d'acceptation sociale des enjeux de conservation. L'expérience de l'environnement devient ainsi publique et privée au fur et à mesure de l'évolution de l'expérimentation.

Considérations méthodologiques

Du point de vue méthodologique, la contribution de cette thèse se fonde sur la proposition de l'analyse des « habitats expérientiels » des aires protégées, en retraçant l'écologie des « expériences publiques de l'environnement » afin d'avoir une meilleure maîtrise de la « construction de sens » dans le registre environnemental et, ainsi, une meilleure compréhension des instruments de l'action publique environnementale. Pour une telle compréhension, il paraît essentiel de prendre en compte les imaginaires sociaux et géographiques construits lors des interactions historiques locales entre les hommes et leurs milieux. De même, il paraît fondamental que l'on soit en mesure d'identifier et d'analyser les rapports des parties prenantes et de certains « spectateurs » à l'« espace public ».

L'orientation de cette recherche à partir deux cas d'étude a rendu possible une réflexion sur les cadres d'analyse permettant de comprendre le développement d'expériences ainsi que leurs variations. La confrontation directe des deux cas, en analysant de fait « comment ils varient » ou « comment ils différent » ne nous a pas apparu, cependant,

possible. Nous avons choisi plutôt la prudence vis-à-vis d'une comparaison pouvant mener à des jugements de valeur entre qualité et efficience des démarches de protection en France et au Brésil. Prudence que nous avons eue également pour l'analyse de certains liens qui nous sont apparus importants et qui auraient pu être approfondis, comme celui du poids d'une plus grande accessibilité au pouvoir et aux services publics, ou comme celui du rôle et du développement d'une « culture publique » de l'environnement et d'une « culture de la chose publique ».

De même, nous pourrions évoquer l'importance, dans ce type d'analyse, d'approches plus centrées sur les acteurs locaux et leurs modes de traitement des questions considérées comme « allant de soi ». L'ethnométhodologie de Harold Garfinkel et les méthodes ethnographiques seraient fondamentales pour une analyse plus proche de ce que les habitants et usagers font de leur expérience « environnementale » et de comment ils en tirent du sens. Bien que nous ayons adopté des démarches d'observation, des méthodes biographiques et que nous ayons privilégié une forte immersion sur le terrain, nous nous sommes limitée à une relation plus proche avec les acteurs qui se sont mobilisés sur la scène publique, ainsi qu'avec les acteurs institutionnels. Les méthodes ethnographiques seraient, en ce sens, très intéressantes pour aller plus loin dans l'analyse des rumeurs autour de la question environnementale, des conditions et « capabilités » des acteurs pour traiter leurs « troubles », ainsi que des « traumatismes » des territoires et des structures des ENPH, comme celle de la criminalisation des pratiques agricoles locales au Brésil, et celle de la « crainte » du PNR vis-à-vis des mouvements écologistes pouvant contester sa pertinence.

Pour ce qui est des interactions entre les hommes et leurs milieux, des relations qui se tissent entre acteurs sociaux et de tout ce qui relève de la sphère du « public », l'approche « écologique » de l'histoire environnementale et de la sociologie des problèmes publics nous a permis une analyse dynamique basée sur les faits et sur les événements qui ont été au cœur des transactions redessinant et donnant un nouveau sens aux structures de gestion des ENPH comme à leurs territoires de gestion.

De fait, ces expériences publiques de l'environnement se caractérisent par leur dynamisme, leurs bifurcations et leur aspect diffus, et ne suivent pas toujours des régimes de problématisation. Comme nous l'avons proposé dans la Troisième Partie, de telles expériences convoquent divers moments, d'expérimentation, de mobilisation, de déstabilisation et de réaménagements. À présent, établir des aires « protégées » sur des terres privées fait entrer la politique environnementale dans une logique de compensation, ce qui se traduit par une reconnaissance de la valeur écosystémique des terres et des natures

« ordinaires ». Cette monétarisation des pratiques de protection comme la « mise en valeur » des paysages ou la préservation de ressources basée sur le compromis et l'engagement citoyen fondent la valeur de ces espaces. Les ENPH se trouvent donc au carrefour de différentes formes d'expérience vis-à-vis de l'utilisation, de la gestion et de la protection de la nature. En associant pratiques et imaginaires qui ne se dévoilent toujours pas sur la scène publique – car sous le régime de l'« ordinaire » –, l'analyse de leurs procès d'expérimentation est centrale pour saisir l'évolution des expériences publiques de l'Environnement au quotidien.

Références

Références bibliographiques

ALTER, Norbert (2002). L'innovation, un processus collectif ambigu. In : ALTER, Norbert (dir.). *Les Logiques de l'innovation*. Paris : La Découverte, pp.15-40.

AMARAL, Marcelo (2007). Polo de agroecologia do litoral do Paraná como ferramenta para a conservação e o desenvolvimento local. *Revista Brasileira de Agroecologia*, v.2, n.1, fevereiro, pp.1731-1734.

AUBERTIN, Catherine ; PINTON, Florence ; BOISVERT, Valérie (eds.) (2007). *Les marchés de la biodiversité*. Paris : IRD Éditions.

BADIE, Bertrand (2013) [1995]. *La fin des territoires*. Paris : CNRS Editions.

BARBIER, Remy ; BOUDES, Philippe ; BOZONNET, Jean-Paul ; CANDAU, Jacqueline ; DOBRÉ, Michelle ; LEWIS, Nathalie ; RUDOLF, Florence (eds.) (2012). *Manuel de sociologie de l'environnement*. Québec : Presses de l'Université Laval.

BARON, Nacima ; LAJARGE, Romain (2015). *Les parcs naturels régionaux : des territoires en expériences*. Versailles : Quæ.

BARRÉ, Alain (1975). *Le faisceau des transports terrestres dans le triangle Londres-Bruxelles-Paris*. Thèse de doctorat (Géographie), Université des Sciences et Techniques de Lille, Lille, 268p.

BECKER, Howard Saul (1985) [1963]. *Outsiders. Études de sociologie de la déviance*. Paris : Métailié.

BECKER, Howard Saul (2002) [1970]. *Les ficelles du métier. Comment conduire sa recherche en sciences sociales*. Paris : La Découverte.

BECKER, Howard Saul (2014). *"What about Mozart? What about murder?": reasoning from cases*. Chicago: The University of Chicago press.

BECKER, Howard Saul (2016) [2014]. *La bonne focale : de l'utilité des cas particuliers en sciences sociales*. Paris : La Découverte.

BILLAUD, Jean-Paul (1980). *Aménagement de l'espace et reproduction des sociétés locales. Le cas du Marais Poitevin Vendéen*. Thèse de doctorat (Sociologie), Université Paris X, Nanterre, 354p.

BILLAUD, Jean-Paul (1984). *Marais poitevin : rencontres de la terre et de l'eau*. Paris : L'Harmattan.

BILLAUD, Jean-Paul (1996). Négociations autour d'une nature muette. Dispositifs environnementaux dans les marais de l'Ouest. *Études rurales*, n.141-142, pp.63-83.

BILLAUD, Jean-Paul (2002). *Environnement et gestion des territoires : L'expérience agri-environnementale française*. Paris : La Documentation française.

BILLAUD, Jean-Paul (2009). Marais Poitevin : inventer un mode de gouvernement à l'échelle de l'écosystème. In : CDMP – Coordination pour la Défense du Marais poitevin (éd.). *Actes du Colloque « Le Marais Poitevin, un espace à réinventer »*, pp.97-105.

BILLAUD, Jean-Paul (2012). Sociologie rurale et environnement : renouveau ou dépassement ? In : BARBIER, Remy ; BOUDES, Philippe ; BOZONNET, Jean-Paul ; CANDAU, Jacqueline ; DOBRÉ, Michelle ; LEWIS, Nathalie ; RUDOLF, Florence (eds.). *Manuel de sociologie de l'environnement*. Québec : Presses de l'Université Laval.

BLANC, Guillaume (2013). *Les territoires des Parcs Nationaux (Canada, Éthiopie, France) : logiques identitaires, patrimoniales et nationales*. Thèse de doctorat (Études Québécoises et Histoire), Université du Québec à Trois-Rivières et Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 464p.

BLANC, Guillaume ; DEMEULENAERE, Elise ; FEUERHAHN, Wolf (2017). *Humanités environnementales : enquêtes et contre-enquêtes*. Paris : Publications de la Sorbonne.

BLANDIN, Patrick (2009). *De la protection de la nature au pilotage de la biodiversité*. Paris : Quæ.

BOLTANSKI, Luc ; THEVENOT Laurent (1991). *De la justification. Les économies de la grandeur*. Paris : Gallimard.

BRANDENBURG, Alfio (2008). Mouvement agroécologique au Brésil : trajectoire, contradictions et perspectives. *Natures Sciences Sociétés*, 2008/2, vol.16, pp.142-147.

CABRAL, Nájila Rejanne Alencar Julião; SOUZA, Marcelo Pereira de (2002). *Área de proteção ambiental: planejamento e gestão de paisagens protegidas*. São Carlos: RiMa.

CALLON, Michel ; LASCOUMES, Pierre ; BARTHE, Yves (2001). *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique.* Paris : Le Seuil.

CANGUILHEM, Georges (1973). La question de l'écologie. La technique ou la vie (conférence). *Dialogue*, mars 1974, pp.37-44.

CAPILLON, Alain ; DAVID, Geneviève (1993). Gestion agricole de l'espace et environnement : OGAF-Environnement et types d'exploitations en Marais poitevin des Deux-Sèvres. *Cahiers Agricultures*, vol.2, n.2, pp.116-130.

CASTONGUAY, Stéphane (2006). Introduction : Les rapports sociaux à la nature : l'histoire environnementale de l'Amérique française. *Revue d'histoire de l'Amérique française*, vol.60, n.1-2, pp.5-9.

CEFAÏ, Daniel (dir.) (2002). *Cultures politiques*. Paris : Presses universitaires de France.

CEFAÏ, Daniel (2007). *Pourquoi se mobilise-t-on ?* Paris : La Découverte.

CEFAÏ, Daniel (2013). L'expérience des publics : institution et réflexivité. *EspacesTemps.net*. Disponible sur : https://www.espacestemps.net/articles/lexperience-des-publics-institution-et-reflexivite/, mis en ligne le 04/03/2013, dernier accès en janvier 2018.

CEFAÏ, Daniel (2016). Publics, problèmes publics, arènes publiques… Que nous apprend le pragmatisme ? *Questions de communication*, n.30, pp.26-64.

CEFAÏ, Daniel ; BIDET, Alexandra ; STAVO-DEBAUGE, Joan ; FREGA, Roberto ; HENNION, Antoine ; TERZI, Cédric (2015). Introduction du Dossier « Pragmatisme et sciences sociales : explorations, enquêtes, expérimentations ». *SociologieS (Dossiers)*, « *Pragmatisme et sciences sociales : explorations, enquêtes, expérimentations* », pp.1-17.

CEFAÏ, Daniel ; TERZI, Cédric (2012). *L'expérience des problèmes publics*. Paris : EHESS.

CHABASON, Lucien (2013). Existe-t-il une approche française de la protection de la nature ? In : MATHIS, Charles-François ; MOUHOT, Jean-François (dir.). *Une protection de l'environnement à la française ? (XIXe-XXe siècles)*. Seyssel : Champ Vallon, pp.335-340.

CHARBONNIER, Pierre (2015). *La fin d'un grand partage*. Paris : CNRS Éditions.

CHARLES, Lionel ; KALAORA, Bernard (2001). La nature administrée. L'Europe, la France et la politique de la nature. *Le Débat*, n.116, 2001/4, pp.47-63.

CHARVOLIN, Florian (2003). *L'invention de l'environnement en France. Chroniques anthropologiques d'une institutionnalisation*. Paris : Éditions La Découverte.

CHARVOLIN, Florian (2007). Avant-propos : l'environnementalisation et ses empreintes sémantiques en France au cours du XXe siècle. *Responsabilité & Environnement*, n.46, pp.7-16.

COSTA, Odah Regina Guimarães (1977). *A reforma agrária no Paraná*. Thèse de doctorat (Histoire), Université Fédérale du Paraná, Curitiba, 318p.

COSSON, Arnaud ; ARPIN, Isabelle (2017). Chapitre 7. Légitimer les politiques de biodiversité. Droit, science et participation dans les aires protégées françaises. In : COMPAGNON, Daniel ; RODARY, Estienne (dir.). *Les politiques de biodiversité*. Paris : Presses de Sciences Po, pp.183-204.

CRUTZEN, Paul Josef (2002). Geology of Mankind: The Anthropocene. *Nature*, n.415, p.23.

CRUTZEN, Paul Josef ; STOERMER, Eugene (2000). The Anthropocene. *The International Geosphere–Biosphere Programme (IGBP) Newsletter*, n.41, pp.17-18.

DEPRAZ, Samuel (2008). *Géographie des espaces naturels protégés : genèse, principes et enjeux territoriaux*. Paris : Armand Colin.

DESCOLA, Philippe (2005). *Par-delà nature et culture*. Paris : Gallimard.

DESCOLA, Philippe (2011). *L'écologie des autres : l'anthropologie et la question de la nature*. Versailles : Quae.

DESPRÉS, Christian (2014). *Le SETRA de Bagneux à Sourdun et l'histoire tourmentée des autoroutes*. Paris : Presses des Ponts.

DEWEY, John (2011) [1916 ; 1938]. *Démocratie et éducation. Suivi de « Expérience et éducation »*. Paris : Armand Colin.

DEWEY, John (2010) [1927]. *Le Public et ses problèmes*. Paris : Gallimard.

DEWEY, John ; BENTLEY, Arthur (1949). *Knowing and the known*. Boston: Beacon Press.

DETIENNE, Marcel (2009). *Comparer l'incomparable. Oser, expérimenter et construire*. Paris : Seuil.

DIEGUES, Antônio Carlos (2008) [1994]. *O mito moderno da natureza intocada*. São Paulo: Hucitec, Nupaub, USP/CEC.

DREHMER, Marina Gomes; CAVALLI, Tays Ohana (2013). Conservação Ambiental em Guaraqueçaba: uma reflexão sobre a "vocação" conservacionista do município e suas implicações. In: *Anais da 2ª jornada sobre questão agrária e desenvolvimento*, Curitiba.

DUARTE, Mara Gazzoli (2012). *Conflitos fundiários e meio ambiente: estudo de caso do mosaico de unidades de conservação do Jacupiranga – Vale do Ribeira – SP*. Mémoire de master (Géographie), Université de São Paulo, 255p.

DUMORA, Catherine (2006). *Vivre et survivre dans une aire d'environnement protégé. Le cas de la petite paysannerie de l'APA Guaraqueçaba*. Thèse de doctorat (Ethnologie), Université Victor Segalen - Bordeaux 2, 582p.

DURAN, Patrice (1999). *Penser l'action publique*. Paris : LGDJ.

ELIASOPH, Nina (2003). Publics fragiles : une ethnographie de la citoyenneté dans la vie associative. In : CEFAÏ, Daniel ; PASQUIER, Dominique (dir.). *Les sens du public*. Paris : Presses universitaires de France, pp.225-268.

ELIASOPH, Nina (2010) [1998]. *L'Évitement du politique : comment les Américains produisent l'apathie dans la vie quotidienne*. Paris : Economica.

FARACO, Luiz Francisco Ditzel (2015). *Vulnerabilidade de pescadores paranaenses às mudanças climáticas e os fatores que influenciam suas estratégias de adaptação*. Thèse de doctorat ("Meio Ambiente e Desenvolvimento"), Université Féderale du Paraná, 260p.

FERNANDES, Luciany Lima ; COELHO, Alexandre Bragança ; FERNANDES, Elaine Aparecida ; LIMA, João Eustáquio de (2011). Compensação e incentivo à proteção ambiental: o caso do ICMS ecológico em Minas Gerais. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 49(3), pp.521-544.

FERRY, Luc (1992). *Le Nouvel Ordre écologique*. Paris : Grasset.

FLIPO, Fabrice (2005). Pour une écologisation du concept de capabilité d'Amartya Sen. *Natures Sciences Sociétés*, vol.13, pp.68-75.

FRANCO, José Luiz de Andrade (2002). A primeira Conferência Brasileira de Proteção à Natureza e a questão da identidade nacional. *Varia História*, n.26, pp.77-96.

FRANCO, José Luiz de Andrade ; DRUMMOND, José Augusto (2009). O cuidado da natureza: a Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza e a experiência conservacionista no Brasil: 1958-1992. *Textos de história*, vol.17, n.1, pp.59-84.

FRIOUX, Stéphane ; LEMIRE, Vincent (2012). Pour une histoire politique de l'environnement au 20e siècle. *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 2012/1, n.113, pp.3-12.

GIBAUD, Jean-Louis ; BOURDU, Daniel (2014). La Venise verte. Naissance d'une destination touristique… *Le Picton*, n.226, juillet-août, pp.2-6.

GIDDENS, Anthony (1994) [1990]. *Les conséquences de la modernité*. Paris : L'Harmattan.

GLASER, Barney ; STRAUSS, Anselm (2010) [1967]. *La découverte de la théorie ancrée : stratégies pour la recherche qualitative*. Paris : Armand Colin.

GODET, Laurent (2010). La « nature ordinaire » dans le monde occidental. *L'Espace géographique*, 2010/4, Tome 39, pp.295-308.

GOFFMAN, Erving (1991) [1971]. *Les cadres de l'expérience*. Paris : Les éditions de Minuit,

HALL, Peter (1993). Policy paradigms, social learning and the state: the case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), pp.275-296.

HALL, Peter (2000). Le rôle des intérêts, des institutions et des idées dans l'économie politique comparée des pays industrialisés. *Revue internationale de politique comparée*, 7(1), pp.53-92.

HASSENTEUFEL, Patrick (2005). De la comparaison internationale à la comparaison transnationale. Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques. *Revue française de science politique*, vol.55, n.1, pp.113-132.

HASSENTEUFEL, Patrick (2011) [2008]. *Sociologie politique : l'action publique*. Paris : Armand Colin.

IRVING, Marta de Azevedo (2012). Parcs nationaux au Brésil : une interprétation du contexte de la gestion et des défis en politiques publique. *Revue d'ethnoécologie*, 1, pp.1-14.

JAFFEUX, Henri (2010). La longue et passionnante histoire des parcs nationaux français. *Pour mémoire (Revue du Comité d'histoire du MEEM)*, n.9, pp.138-163.

JANIN, Patrick (2010). De la charte des parcs naturels régionaux en particulier et des chartes territoriales en général. *Revue juridique de l'environnement*, vol.35, pp.591-603.

JOSEPH, Isaac ; GRAFMEYER, Yves (2004) [1979] (dir.). *L'école de Chicago. Naissance de l'écologie urbaine*. Paris : Flammarion, Champs Essais.

KALAORA, Bernard ; VLASSOPOULOS, Chloé (2013). *Pour une sociologie de l'environnement. Environnement, société et politique*. Seyssel : Champ Vallon.

KASSEBOHEMER, Ana Lívia (2007). *Restrições e impactos da legislação ambiental aplicada no município de Guaraqueçaba – Paraná*. Mémoire de master (Ingénierie Forestière), Université Fédérale du Paraná, Curitiba, 144p.

LARRÈRE, Catherine (2010). Les éthiques environnementales. *Natures Sciences Sociétés*, vol.18, pp 405-413.

LARRÈRE, Catherine (2011). La question de l'écologie. Ou la querelle des naturalismes. *Cahiers philosophiques*, n.127, pp.3-79.

LARRERE, Catherine (2015). Anthropocène : le nouveau grand récit. *Esprit*, décembre, pp.46-55.

LARRÈRE, Catherine ; LARRÈRE, Raphaël 2009 [1997]. *Du bon usage de la nature. Pour une philosophie de l'environnement*. Paris : Flammarion.

LARRÈRE, Raphaël (2005). Quand l'écologie, science d'observation, devient science de l'action. Remarques sur le génie écologique. In : MARTY, Pascal ; VIVIEN Franck-Dominique ; LEPART, Jacques ; LARRERE, Raphaël (eds.). *Les biodiversités : objets, théories, pratiques*. Paris : CNRS Éditions, pp.173-193.

LASCOUMES, Pierre (2012). *Action publique et environnement*. Paris : Presses universitaires de France.

LASCOUMES, Pierre ; LE GALÈS, Patrick (2012). *Sociologie de l'action publique*. Paris : Armand Colin.

LATOUR, Bruno (1991). *Nous n'avons jamais été modernes. Essai d'anthropologie symétrique*. Paris : La Découverte.

LATOUR, Bruno ; SCHWARTZ, Cécile ; CHARVOLIN, Florian (1991). Crises des environnements : défis aux sciences humaines. *Futur antérieur*, n.6, pp.28-56.

LE GALES, Patrick (2006). Les deux moteurs de la décentralisation. Concurrences politiques et restructuration de l'État jacobin. In : CULPEPPER, Pepper D. ; HALL, Peter A. ; PALIER, Bruno (dir.). *La France en mutation 1980-2005*. Paris : Presses de Sciences Po, pp.303-341.

LEAL, Victor Nunes (2012) [1948]. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras.

LEFEUVRE, Jean-Claude (1990). De la protection de la nature à la gestion du patrimoine naturel. In : JEUDI, Henri-Pierre (dir.). *Cahiers d'Ethnologie : Patrimoines en folie*. Paris : éditions de la MSH, pp.29-75.

LEOPOLD, Aldo (1995) [1949]. *Almanach d'un comté des sables*. Paris : Aubier.

LIMONT, Marcelo (2009). *Educação e participação social na APA de Guaraqueçaba: a capacitação como possibilidade na mediação de conflitos ambientais*. Mémoire de master (Éducation), Université Fédérale du Paraná, Curitiba, 133p.

LIMONT, Marcelo ; MUCCIATTO Mariele (2006). Gincana como ferramenta de participação social: experiência na Área de Proteção Ambiental (APA) de Guaraqueçaba, Paraná, Brasil. *Revista Com Scientia*.

LOPES, José Sérgio Leite (2006). Sobre processos de "ambientalização" dos conflitos e sobre dilemas da participação. *Horizontes Antropológicos*, n.25, pp.31-64.

LOUREIRO, Wilson (2002). *Contribuição do ICMS Ecológico à conservação da biodiversidade no Estado do Paraná*. Thèse de doctorat (Ingénierie Forestière), Université Fédérale de Paraná, Curitiba, 189p.

MACEDO, Heitor Schulz (2008). Processos participativos na gestão de áreas protegidas: estudos de caso em unidades de conservação de uso sustentável da zona costeira do sul do Brasil. Mémoire de master (Sociologie politique), Université Fédérale de Santa Catarina, Florianópolis, 204p.

MAÇAIRA, Lelio Polessa (2009). Problemas e avanços na gestão de Unidades de Conservação: os casos da APA Petrópolis e do Parque Estadual da Ilha Grande. Mémoire de master (Géographie), Université Fédérale de Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 111p.

MAGNAN, Olivier (2015). *Ces routes qui ont fait la France*. Paris : éditions Chronique.

MAIMON, Dalia (1993). La politique de l'environnement au Brésil : 1972-1992. *Cahiers du Brésil Contemporain*, n.20, pp. 49-66.

MAN YU, Chang (2004). *Sequestro florestal de carbono no Brasil – dimensões políticas, socioeconômicas e ecológicas*. Thèse de doctorat ("Meio ambiente e Desenvolvimento"), Université Fédérale de Paraná, Curitiba, 279p.

MARQUES, Manuelle Lago (2010). *O processo de criação de Reservas Extrativistas: estudo de caso da - em criação - Reserva Extrativista do Baixo rio Branco – Jauaperi (Roraima/Amazonas). Territorialidades e conflitos*. Mémoire de licence (Géographie), Université Fédérale de Paraná, Curitiba, 82p.

MARQUES, Manuelle Lago (2013a). *Reservas Extrativistas como política pública: conservação, território e democracia*. Mémoire de master (Géographie), Université Fédérale de Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 115p.

MARQUES, Manuelle Lago (2013b). Democracia além voto, conservação além natureza: o movimento socioambiental e o aprendizado político. In: CASTRO, Iná Elias de; RODRIGUES, Juliana Nunes; RIBEIRO, Rafael Winter (eds.). *Espaços da democracia - Para a agenda da geografia política contemporânea*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, pp. 209-234.

MATHIEU, Nicole ; JOLLIVET, Marcel (1989). *Du rural à l'environnement. La question de la nature aujourd'hui*. Paris : L'Harmattan.

MAYA, Cecil ; MELLINGER, Larissa ; SILVA, Manuela Dreyer da ; LIMONT, Marcelo ; PADILHA, Renata Garrett ; PEREIRA, Leandro (2014). Os Conselhos de Meio Ambiente e Desenvolvimento da Região da APA de Guaraqueçaba: Relações, Sobreposições e Perspectivas. *Biodiversidade Brasileira*, 4(1), pp.29-46.

MEAD, Georg Herbert (2006) [1934]. *L'esprit, le soi et la société*. Paris : Presses universitaires de France.

MICOUD, André (2001). La campagne comme espace public *?*. *Géocarrefour*, 2001/1, vol.76, pp.69-73.

MICOUD André (2004). Des patrimoines aux territoires durables. Ethnologie et écologie dans les campagnes françaises. *Ethnologie française*, vol.34, n.2, pp.13-22.

MIGUEL, Lovois Andrade (1997). *Formation, évolution et transformation d'un système agraire dans le sud du Brésil (littoral nord de l'État du Paraná) : une paysannerie face à une politique de protection de l'environnement : « Chronique d'une mort annoncée ? »*. Thèse de doctorat, Institut National Agronomique Paris-Grignon, Paris, 313p.

MILIAN, Johan ; RODARY, Estienne (2010). La conservation de la biodiversité par les outils de priorisation. Entre souci d'efficacité écologique et marchandisation. *Revue Tiers Monde*, vol.202, n.2, pp.33-56.

MONOD, Jérôme (1974). *Transformation d'un pays. Pour une géographie de la liberté*. Paris : Fayard.

MORAES, Marilia Britto Rodrigues de (2004). *Área de Proteção Ambiental como agência de desenvolvimento sustentável: APA Cananéia-Iguape-Peruíbe/SP*. São Paulo: Annablume, Fapesp.

MORAES, Marilia Britto Rodrigues de (2011). *Implementação das Áreas de Proteção Ambiental federais no Brasil: o enfoque da gestão*. Thèse de doctorat (Géographie Physique), São Paulo.

MOUGENOT, Catherine (2003). *Prendre soin de la nature ordinaire*. Paris : Quæ, MSH.

MULLER, Pierre (1995). Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde. In : FAURE, Alain ; POLLET, Gilles ; WARIN, Philippe (dir.). *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*. Paris : L'Harmattan, pp.153-179.

MULLER, Pierre (2000). L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique. *Revue française de science politique*, vol. 50, n.2, pp.189-208.

MULLER, Pierre (2005). Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs. *Revue française de science politique*, vol. 55, n.1, pp.155-187.

MULLER, Pierre (2015a). *La société de l'efficacité globale. Comment les sociétés modernes se pensent et agissent sur elles-mêmes*. Paris : Presses universitaires de France.

MULLER, Pierre (2015b). Une théorie des cycles d'action publique pour penser le changement systémique. In : BOUSSAGUET, Laurie ; JACQUOT, Sophie ; RAVINET, Pauline (dir.). *Une French Touch dans l'analyse des politiques publiques ?* Paris : presses de Sciences Po, pp.405-435.

NETO, Paulo Nogueira (2001). Evolução Historica das ARIEs e APAs. In: BENJAMIN, Antônio Herman (dir.). *Direito ambiental das áreas protegidas*. Rio de Janeiro: Forense Universitária.

OLIVIER, Eugène (2007). *Souvenirs d'un huttier du Marais poitevin*. La Crèche : éditions Geste.

PÁDUA, José Augusto (2012). Environmentalism in Brazil: an historical perspective. In: MCNEILL, John Robert ; MAULDIN, Erin Stewart (eds.). *A companion to global environmental history*. Oxford: WileyBlackwell.

PÁDUA, José Augusto (2016). Os fundamentos históricos da conservação florestal no Brasil. In: SILVA, Sandro Dutra e ; SAYAGO, Doris ; TONI, Fabiano ; CAMPOS, Francisco (eds.). *Ensaios em Ciências Ambientais: Crises, Riscos e Racionalidades*. Rio de Janeiro: Garamond, pp.185-216.

PÁDUA, Maria Tereza Jorge (2001). Área de Proteção Ambiental. In: BENJAMIN, Antônio Herman (dir.). *Direito ambiental das áreas protegidas*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, pp.425-433.

PALIER, Bruno ; SUREL, Yves (dir.) (2010). *Quand les politiques changent*. Paris : L'Harmattan.

PAULA, Gabriela Silva de (2014). *Dimensões humanas das Áreas Marinhas Protegidas: O caso da pesca de caranguejo uçá (Ucides cordatus) em uma região de manguezais do sul do Brasil*. Mémoire de licence (Océanographie), Université Fédérale du Paraná, 49p.

PÉREZ, Mercedes Solá (2012). *Comunidade tradicional de pescadores e pescadoras artesanais da vila do Superagüi-PR na disputa pela vida: conflitos e resistências*

territoriais frente à implantação de políticas públicas de desenvolvimento. Mémoire de master (Géographie), Université Fédérale du Paraná, Curitiba, 148p.

PERICO, Bruna Carla; ALVES, Fernando dos Santos (2016). Farinheiras no litoral do Paraná: ações de pesquisa-ação para identificar e implementar estratégias de comercialização e organização de agricultores familiares. In: *Anais do IX EGEPE – Encontro de estudos sobre empreendedorismo e gestão de pequenas empresas,* Passo Fundo.

PINTON, Florence (dir.) (2006). *La construction du réseau Natura 2000 en France*. Paris : La Documentation française.

POUJADE, Robert (1975). Le ministère de l'impossible. Paris : Calmann-Lévy.

PUREZA, Fabiana (2014). Histórico de criação das categorias de Unidades de Conservação no Brasil. Mémoire de master, Escola Superior de Conservação Ambiental e Sustentabilidade, Instituto de Pesquisas Ecologicas (IPÊ), Nazaré Paulista, 247 pp.

PUREZA, Fabiana ; PELLIN, Ângela ; PADUA, Claudio (2015). *Unidades de Conservação*. São Paulo: Matrix.

QUÉRÉ, Louis (2006). Entre fait et sens, la dualité de l'événement. *Réseaux,* 2006/5, n.139, pp.183-218.

QUÉRÉ, Louis (2015). *Pour un nouveau regard de l'expérience publique* (Occasional paper 27). Paris : Institut Marcel Mauss, 52p.

QUÉRÉ, Louis ; BREZGER, Dietrich (1992). L'étrangeté mutuelle des passants : le mode de coexistence du public urbain, *Les Annales de la recherche urbaine*, Espaces publics en villes, n.57-58, pp.89-100.

QUÉRÉ, Louis ; TERZI, Cédric (2015). Pour une sociologie pragmatiste de l'expérience publique. *SociologieS (Dossiers)*, « *Pragmatisme et sciences sociales : explorations, enquêtes, expérimentations* », pp.1-23.

ROCHA, Ana Carolina (2015). *Cercamentos ambientais: modos de uso dos recursos e conflitos socioambientais no estado do Paraná*. Mémoire de master (Anthropologie sociale), Université Fédérale de Santa Catarina, Florianópolis, 173p.

RODARY, Estienne ; CASTELLANET, Christian (2003). Les trois temps de la conservation. In : RODARY, Estienne ; CASTELLANET, Christian ; ROSSI, Georges (dir.). *Conservation de la nature et développement, l'intégration impossible ?* Paris : Karthala, pp.5-44.

RODRIGUES, Paulo Roberto Ambrósio (2008). *Introdução aos Sistemas de Transporte no Brasil e à Logística Internacional*. São Paulo: Aduaneiras.

ROUTLEY, Richard (1973). Is there a need for a new, an environmental, ethic? In: *Proceedings of the XV World Congress of Philosophy, 17th to 22nd september 1973*. Varna : Sofia Press, pp.205-210.

SANTILLI, Juliana (2005). *Socioambientalismo e Novos Direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural*. São Paulo: Peirópolis.

SANTILLI, Juliana (2009). Desenvolvimento Socioambiental: uma opção brasileira. In: PÁDUA, José Augusto (ed.). *Desenvolvimento, Justiça e Meio Ambiente*. Belo Horizonte: Editora da UFMG; São Paulo: Peirópolis.

SCARAMELLA, Rosana (2007). *Estrada de Guaraqueçaba – rodovia PR-405. O olhar dos que a constroem e dos que a percorrem*. Monographie (Analyse Environnementale), Université Fédérale du Paraná, Curitiba.

SCHWARTZMAN, Luiz Fernando Guimarães; SIBUYA, Nathalia de Jesus (2013). *A dicotomia entre a conservação e a visibilidade das comunidades tradicionais: um estudo de caso na APA de Guaraqueçaba*. Monographie (Analyse Environnementale), Université Fédérale du Paraná, Curitiba, 94p.

SEN, Amartya (1992). *Inequality reexamined*. Oxford: Clarendon Press.

SHIBUTANI, Tamotsu (1996). *Improvised News: a sociological study of rumor*. Indianopolis : The Bobbs-Merrill Company.

SILVA, Luiz Rogério Oliveira da (2012). Conflitos socioambientais no litoral paranaense: a relação homem e natureza no bioma Mata Atlântica. In: *Anais do XI Encontro Nacional de História Oral: Memória Democracia e Justiça*, Rio de Janeiro.

SORIANO, Afrânio José Soares (2006). *Estrada-parque: proposta para uma definição*. Thèse de doctorat (Géographie), Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 202p.

STADEN, Hans (1955) [1557]. *Viagem ao Brasil*. Salvador: Progresso.

STAVO-DEBAUGE, Joan (2012). Des événements difficiles à encaisser : un pragmatisme pessimiste. In : CEFAÏ, Daniel ; TERZI, Cédric (dir.). *L'Expérience des problèmes publics*. Paris, Éditions de l'EHESS, pp.191-224.

STRAUSS, Anselm ; CORBIN, Juliet (2004) [1990]. *Les fondements de la recherche qualitative. Techniques et procédures de développement de la théorie enracinée.* Fribourg : Academic Press Fribourg.

SUBRA, Philippe (2003). À quoi et à qui sert le débat public ? *Hérodote*, 3, n.110, pp.149-170.

SUBRA, Philippe (2017). De Notre-Dame-des-Landes à Bure, la folle décennie des « zones à défendre » (2008-2017). *Hérodote*, 2, n.165, pp.11-30.

SUIRE, Yannis (2004). *L'homme et l'environnement dans le Marais poitevin (seconde moitié du XVIe siècle-début du XXe siècle*. Thèse de doctorat (Histoire), Université Paris IV Sorbonne, Paris, 1359p.

SUIRE, Yannis (2006). *Le Marais poitevin : une écohistoire du XVIe à l'aube du XXe siècle*. La Roche-sur-Yon: Centre Vendéen De Recherches Historiques.

SUREL, Yves (1998). Idées, intérêts, institutions dans l'analyse des politiques publiques. *Pouvoirs*, vol.87, n.4, pp.161-178.

TAYLOR, Charles (2004). *Modern Social Imaginaries*. Durham: Duke University press.

TEIXEIRA, Cristina Frutuoso (2003). O processo (social) de proteção ambiental em Guaraqueçaba: uma contribuição da análise sociológica ao conhecimento da relação entre a sociedade e o meio ambiente. In: *XI Congresso Brasileiro de Sociologia*, Campinas.

TEIXEIRA, Cristina Frutuoso (2004). A proteção ambiental em Guaraqueçaba: substituição de atores e de concepções sobre a relação sociedade-meio ambiente. In: *II Encontro da ANPPAS*, Indaiatuba.

TEIXEIRA, Cristina Frutuoso (2005). O desenvolvimento sustentável em Unidade de Conservação: a "naturalização" do social. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol.20, n.59, pp.51-66.

TROM, Danny (2007). Le paysage comme représentation et comme volonté. Autour d'un problème public. In : FAVRE, Pierre ; FILLIEULE, Olivier ; JOBARD, Fabien (dir.). *L'atelier du politiste*. Paris : La Découverte, pp.331-346.

VALVERDE, Yara (2009). *Áreas de Proteção Ambiental (APAs): A Conservação em Sistemas de Paisagens Protegidas – Análise da APA Petrópolis/RJ*. Thèse de doctorat (Géographie), Université Fédérale du Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 340p.

VIEILLARD-COFFRE, Sylvie (2002). Tracé autoroutier et stratégies politiques locales dans les années 1990 : l'exemple de l'A 83 dans le Marais poitevin. *Géocarrefour - Autoroutes, acteurs et dynamiques territoriales*, vol.77, n.1, pp.65-72.

VIOLA, Eduardo (1987). O Movimento Ecológico no Brasil (1974-1986): do ambientalismo à ecopolítica. In: PÁDUA, José Augusto (ed.). *Ecologia e Política no Brasil*. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo, IUPERJ, pp.63-110.

VON BEHR, Miguel Fernando (1998). *Guarakessaba. Paraná-Brasil. Passado, presente, futuro*. São Paulo: Empresa das Artes.

WERNER, Michael ; ZIMMERMANN, Bénédicte (2003). Penser l'histoire croisée : entre empirie et réflexivité. *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, 2003/1, pp.7-36.

ZANONI, Magda; FERREIRA, Angela Duarte; MIGUEL, Lovois de Andrade; FLORIANI, Dimas; CANALI, Naldy; RAYNAUT, Claude (2000). Preservação da natureza e desenvolvimento rural: dilemas e estratégias dos agricultores familiares em Áreas de Proteção Ambiental. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, n.2, pp.39-55.

ZASK Joëlle (2003). Nature, donc culture. Remarques sur les liens de parenté entre l'anthropologie culturelle et la philosophie pragmatiste de John Dewey. *Genèses*, vol. 50, pp.111-125.

ZASK, Joëlle (2015). Individualité et culture, de Boas à Dewey. *SociologieS – Dossier Pragmatisme et sciences sociales : explorations, enquêtes, expérimentations*.

ZASK, Joëlle (2016). *La démocratie aux champs. Du jardin d'Éden aux jardins partagés, comment l'agriculture cultive les valeurs démocratiques*. Paris : La Découverte.

ZIMMERMANN, Bénédicte (2006). Pragmatism and the Capability Approach: challenges in social theory and empirical research. *European Journal of Social Theory*, vol.9, pp.467-484.

Sources françaises

ASF – Autoroutes du Sud de la France (2012). *A83 Nantes-Niort – Un axe structurant au service des territoires* (Bilan Loti), 15p.

ASFA – Association des Sociétés Françaises d'Autoroutes (2014). *Autoroutes Actus*, mai 2014, n.2, 4p.

BEAUGE, Henri (1966). Le point sur les Parcs naturels régionaux en France – septembre 1966. In : DATAR – Délégation à l'aménagement territoriale et à l'action régionale. *Actes des Journées d'études des Parcs naturels régionaux (septembre 1966)*. Paris : la Documentation Française, 222 p.

BILLET, Thierry ; CHASSAGNE, Marie-Elisabeth ; MERMET, Laurent ; NATALI, Jean-Marc (1982). *Les Parcs naturels régionaux : bilan et perspectives* (rapport), 51p.

BOURDU, Daniel (2009). Marais poitevin, regards croisés. In : SAUZEAU, Thierry (dir.). *Marais poitevin et terres marines d'entre Loire et Gironde. Paysages et patrimoine. Journée d'études de l'équipe CPER*, Coulon, 8 octobre 2009.

CCE – Conseil des Communautés Européennes (1979). *Directive du conseil du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages*.

CDMP – Coordination pour la Défense du Marais poitevin (1999). *La Cour de Luxembourg condamne la France pour manquement à ses obligations de protection*. Disponible sur : http://marais-poitevin.org/spip.php?article98, mis en ligne le 25/11/1999, accès en décembre 2017.

CDMP – Coordination pour la Défense du Marais poitevin (2010). *Note de synthèse sur le projet autoroutier A831. Janvier 2010.* Disponible sur : http://marais-poitevin.org/IMG/pdf/note_a831_janvier2010.pdf, accès en décembre 2017.

CGEDD – Conseil général de l'Environnement et du Développement durable (2009). *Pour un classement du Parc naturel régional du Marais poitevin* (rapport), mars 2009, 70p.

CGEDD – Conseil général de l'Environnement et du Développement durable ; CGAAER – Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (2009). *Évaluation à mi-parcours de la mise en œuvre du plan d'action gouvernemental pour le Marais poitevin 2003-2012* (rapport), mai 2009, 98p.

CGEDD – Conseil général de l'Environnement et du Développement durable ; CGAAER – Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (2014). *Évaluation de la mise en œuvre du plan gouvernemental 2003-2013 pour le Marais poitevin* (rapport), juin 2014, 127p.

CRNMA – Consortium de la Rocade Nord-Manche-Atlantique (1993). Le comité directeur valide le tracé de la route des Estuaires. *Actualité route des Estuaires*, décembre 1993, n.2, 2p.

COREAU, Audrey ; CONVERSY, Pauline (2014). *BioPIQuE 2013 : 25 questions émergentes pour les politiques publiques de biodiversité. (Rapport Technique).* Paris : AgroParisTech, rapport pour le Ministère de l'écologie, du d´développement durable et de l'énergie, 40 p.

DATAR – Délégation à l'aménagement territoriale et à l'action régionale (1966a). *Actes des Journées d'études des Parcs naturels régionaux (septembre 1966)*. Paris : la Documentation Française, 222 p.

DATAR – Délégation à l'aménagement territoriale et à l'action régionale (1966b). *2000 : Revue de l'aménagement du territoire et du développement régional*, n.1, novembre/décembre 1966, 44 p.

DATAR – Délégation à l'aménagement territoriale et à l'action régionale (1968). *2000 : Revue de l'aménagement du territoire et du développement régional*, n.8, mai 1968, 46 p.

DATAR – Délégation à l'aménagement territoriale et à l'action régionale (1969). Pour une Société Expérimentale. *2000 : Revue de l'aménagement du territoire et du développement régional*, n.14, octobre 1969, 56 p.

DATAR – Délégation à l'aménagement territoriale et à l'action régionale (1970a). *Numéro spécial : environnement. 2000 : Revue de l'aménagement du territoire et du développement régional*, n.15, janvier 1970, 66 p.

DATAR – Délégation à l'aménagement territoriale et à l'action régionale (1970b). *Numéro spécial : un premier programme pour l'environnement. 2000 : Revue de l'aménagement du territoire et du développement régional*, n.17, juillet/août 1970, 102 p.

DIENNE, Comte de (1891). *Histoire du dessèchement des lacs et marais en France avant 1789*. Paris : H. Champion.

EPMP – Établissement Public du Marais poitevin (2015). *Atlas du Marais poitevin*, 40p.

FAURE, Edgar. Allocution prononcée lors du déjeuner de clôture. In : DATAR – Délégation à l'aménagement territoriale et à l'action régionale. *Actes des Journées d'études des Parcs naturels régionaux (septembre 1966)*. Paris : la Documentation Française, 222p.

FPNRF – Fédération des Parcs naturels régionaux de France (2009). *Les instances de gouvernance dans les chartes révisées des Parcs naturels régionaux (Rapport).* Paris : FPNRF, 58p.

FPNRF – Fédération des Parcs naturels régionaux de France (2013). *Les Maisons de Parc : un outil au service du projet de territoire (Guide).* Paris : FPNRF, 40p.

FPNRF – Fédération des Parcs naturels régionaux de France (2014). *Les Syndicats Mixte des Parcs naturels régionaux (Guide).* Paris : FPNRF, 80p.

FPNRF – Fédération des Parcs naturels régionaux de France (2015). *L'innovation dans les Parcs naturels régionaux (Livre blanc).* Paris : FPNRF, 24p.

FPNRF – Fédération des Parcs naturels régionaux de France (2016). *« Valeurs parc naturel régional », la nouvelle marque des Parcs naturels régionaux de France* (dossier de presse), 14p.

FPNRF – Fédération des Parcs naturels régionaux de France (2017). *La Fédération des Parcs*. Disponible sur : http://www.parcs-naturels-regionaux.fr/qui-sommes-nous/la-federation-des-parcs, dernier accès en mai 2017.

GRANDS Sites de France (2017). Le label Grand Site de France et les sites labellisés. Disponible sur : http://www.grandsitedefrance.com/fr/label.html, dernier accès en mai 2017.

GUICHARD, Olivier (1966). Ouverture des journées d'études des Parcs naturels régionaux. In : DATAR – Délégation à l'aménagement territoriale et à l'action régionale. *Actes des Journées d'études des Parcs naturels régionaux (septembre 1966)*. Paris : la Documentation Française, 222 p.

HULOT, Nicolas (2018). *Nicolas Hulot renouvelle le label « Grand Site de France » pour le Marais poitevin et les Gorges de l'Hérault* (Communiqué de presse), le 01/02/2018.

INPN – Inventaire National du Patrimoine Naturel (2017). Le réseau Natura 2000. Disponible sur : https://inpn.mnhn.fr/programme/natura2000/presentation/objectifs, dernier accès en mai 2017.

LAGARDELLE, Docteur (1871). Notes anthropologiques sur les colliberts, huttiers et nioleurs des marais de la Sèvre. *Bulletins de la Société d'anthropologie de Paris*, II Série. Tome 6, pp.202-214.

LPO – Ligue de Protection des Oiseaux (2010). *Prise en compte de la biodiversité dans les projets d'infrastructures linéaires de transport. Mission de recherche appliquée. Rapport A831* (rapport), septembre 2010, 136p.

MATE – Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (2001). *Un projet pour le Marais poitevin* (rapport), décembre 2001, 100p.

MATE – Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (2002). *Plan d'action pour le Marais poitevin. Engagements de l'État* (rapport), mars 2002, 8p.

MEDDE – Ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Energie (2013). *Mobilité 21 : Pour un schéma national de mobilité durable* (rapport), juin 2013, 91p.

MEEM – Ministère de l'Environnement, de l'Energie et de la Mer. *Présentation du Conseil national de la protection de la nature*. Disponible sur : http://www.developpement-durable.gouv.fr/sites/default/files/, dernier accès en avril 2017.

MITTERRAND, François (1992). *Allocution de M. François Mitterrand, Président de la République, sur la protection de l'environnement dans le cadre du lancement des "grands travaux" du Marais Poitevin et la position de l'agriculture française face aux*

négociations du GATT, Arçais, le 4 février 1992. Disponible sur : http://discours.vie-publique.fr/notices/927003100.html, dernier accès en janvier 2018.

NPA – Nouveau Parti communiste (2018). *Le monde de Ségolène*. In : Blog « Il y aura… ». Disponible sur : http://ilyaura.20minutes-blogs.fr/archive/2006/10/12/le-monde-de-segolene-2me-chapitre-01.html, mis en ligne le 12/10/2006, accès en janvier 2018.

PIMP – Parc interrégional du Marais poitevin ; PREFECTURE de la région Poitou-Charentes ; DIRECTION Régionale de l'Environnement de Poitou-Charentes ; DIRECTION Régionale de l'Environnement du Pays de la Loire (2003). *Document d'Objectifs Natura 2000 du Marais poitevin*, décembre 2003, 212p.

PIMP – Parc interrégional du Marais poitevin (2009). *Dossier de candidature – Label Grand Site de France* (Dossier de candidature), juillet 2009, 48p.

PIMP – Parc interrégional du Marais poitevin (2013). *Projet de Charte de Parc naturel régional du Marais poitevin* (rapport), mai 2013, 91p.

PNRMP – Parc naturel régional du Marais poitevin, Val de Sèvre et Vendée (1980). *Charte constitutive*, 1980, 83p.

PNRMP – Parc naturel régional du Marais poitevin (2014). *Charte du Parc naturel régional du Marais poitevin. Rapport 2014-2016*, 96p.

PNRMP – Parc naturel régional du Marais poitevin (2016). *Le Marais poitevin – Mon parc naturel d'attractions* (dossier de presse), 9p.

PNRMP – Parc naturel régional du Marais poitevin (2018). *Organes consultatifs*. Disponible sur : https://pnr.parc-marais-poitevin.fr/pnr-equipe-organes-consultatifs , accès en janvier 2018.

SÉNAT (1970). *Journal officiel de la république française. Débats parlementaires du 12 mai 1970* (Compte rendu intégral des séances), Paris, 31p.

SIVU – Syndicat intercommunal à vocation unique pour la restauration et la valorisation du Marais poitevin des Deux-Sèvres (1994). *Grands travaux : Marais poitevin des Deux-Sèvres : la lettre*. Saint-Hilaire-la-Palud, décembre 1994.

SPPEF – Société pour la protection des Paysages et de l'Esthétique de la France (2017). *Historique*. Disponible sur : http://www.sppef.fr/historique/, dernier accès en avril 2017.

PLANTAIN, Paul-Henry ; THERY, Jean-François ; SAILLET, Bernard ; BETOLAUD, Yves (1970). La politique française des espaces naturels. In : DATAR – Délégation à l'aménagement territoriale et à l'action régionale. *Numéro spécial : environnement. 2000 : Revue de l'aménagement du territoire et du développement régional*, n.15, janvier 1970, pp.21-29.

UICN – Union Internationale pour la Conservation de la Nature (2013). *Les espaces naturels protégés en France : une pluralité d'outils au service de la conservation de la biodiversité*. Paris : UICN.

- **Presse**

AFP – Agence France-Presse, « Ségolène Royal : ‘les infrastructures doivent respecter l'environnement’ », le 20/06/2001.

CHARENTE-MARITIME, « A831 : Mobilisation pour l'autoroute », le 27/06/2013.

EUROPE 1, « Autoroute A831 : Royal dénonce les attaques ‘brutales et misogynes’ », le 29/07/2014.

INFO LA ROCHE SUR YON, « L’étude de la LPO retarde l’A831 », le 28/09/2010.

LA NOUVELLE REPUBLIQUE (Centre-Ouest), « L’autoroute rebondit au nord », le 22/07/1993.

LA NOUVELLE REPUBLIQUE (Centre-Ouest), « A83 : Les Deux-Sévriens veulent l’autoroute », le 16/10/1994.

LA NOUVELLE REPUBLIQUE (Centre-Ouest), « Le Marais poitevin à sec », le 02/06/2017.

LA ROCHELLE REBELLE (Blog), « A 831 : L’union sacrée des élus contre Ségolène Royal », le 28/07/2014.

L’EXPRESS, « Ségolène Royal met son véto à un projet d'autoroute dans l’Ouest », le 26/07/2014.

LE COURRIER DE L’OUEST, « Autoroute Nantes-Niort : le choix du Conseil général aujourd’hui », le 16/09/1994.

LE COURRIER DE L’OUEST, « Autoroute : le préfet a reçu une cinquantaine d’avis », le 29/09/1994.

LE MONITEUR, « Les élus vendéens se mobilisent pour ‘l’autoroute de l’emploi’ », le 19/11/2013.

LIBÉRATION. « Et le marais poitevin était pompé, pompé. Des mesures d'urgence ont été annoncées hier pour protéger le parc régional menacé d'assèchement. », le 18/06/1996.

OUEST-FRANCE, « Deux autoroutes au lieu d’une, une au nord, une au sud. Nantes-Niort évitera le Marais poitevin », le 26/10/1994.

OUEST-FRANCE, « A831 : un collectif pour les opposants », le 22/10/2001.

OUEST-FRANCE, « Vendée. L’union sacrée autour du projet de l’A831 », le 25/06/2013.

OUEST-FRANCE, « A 831 : blocage sur le financement du surcoût », le 26/09/2013.

PRESSE OCEAN. « L’aménagement du Marais. Parc naturel régional : navrant double langage ! », le 11/05/1984.

SUD-OUEST, « Autoroute Rocherfort-Fontenay-le-Comte. Le piège des marais de Rochefort », le 08/12/2001.

SUD-OUEST, « Autoroute Rochefort-Fontenay-le-Comte : le coup d'envoi », le 01/02/2012.

SUD-OUEST, « Les opposants à l'autoroute A 831 organisent la résistance », le 06/06/2012.

SUD-OUEST, « L'A831 entre la Charente-Maritime et la Vendée, un projet vieux de vingt ans », le 25/07/2014.

SUD-OUEST, « L'A831 entre la Charente-Maritime et la Vendée, un projet vieux de vingt ans », le 25/07/2014.

VENDEE-OUEST, « A831 : désaccord Voynet-Gayssot. La ministre de l'Environnement a écrit à son collègue », le 11/04/2000.

Sources brésiliennes

ACRIAPA – Associação de Criadores de Abelhas Nativas da APA de Guaraqueçaba (2017). *Acriapa*. Disponible sur : https://acriapa2007.wordpress.com/about/ , accès en octobre 2017.

ASSOCIAÇÃO de Amigos de Guaraqueçaba (2011). *Associados comparecem à sessão da Câmara*. Disponible sur : http://associacaodosamigosdeguaraquecaba.blogspot.fr/2011/02/por-falta-de-luta-nao-e-estamos.html , mis en ligne le 24/02/2011, accès en novembre 2017.

COLIT – Conselho de Desenvolvimento Territorial do Litoral Paranaense. *Regimento interno do COLIT (outubro 2017)*. Disponible sur : http://www.colit.pr.gov.br/modules/conteudo/, dernier accès en mars 2018.

CONAPA – Conselho Consultivo da Área de Proteção Ambiental de Guaraqueçaba (2013-2014). *Atas das reuniões ordinárias de décembre 2013, juin et novembre 2014*.

CONAPA – Conselho Consultivo da Área de Proteção Ambiental de Guaraqueçaba (2005-2007). *Relatórios técnicos da câmara técnica e do grupo de trabalho – Infraestrutura*.

CÔRTE, Dione Angélica de Araújo (1997). *Planejamento e gestão de APAs: enfoque institucional*. Brasília: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, 106p.

DELELIS, Caroline Jeanne ; REHDER, Tatiana ; CARDOSO, Thiago Mota (2010). *Mosaicos de áreas protegidas: reflexões e propostas da cooperação franco-brasileira*. Brasília : Ministério do Meio Ambiente, MMA; Embaixada da França No Brasil – CDS ; UnB.

DER-PR – Departamento de Estradas de Rodagem do estado do Paraná (1968). A estrada do Sol. Há 14 anos de sofrimento na rota de Guaraqueçaba. *Divulgação & Propaganda Rodoviária (D&R)*. Curitiba: DER, octobre, n.14, pp.18-23.

DER-PR – Departamento de Estradas de Rodagem do estado do Paraná (2017). *História das rodovias do estado*. Disponible sur : http://www.der.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo7, accès en octobre 2017.

DNIT – Departamento Nacional de Infraestruturas e Transportes (2017). *Histórico do rodoviarismo*. Disponible sur : http://www1.dnit.gov.br/historico/, accès en octobre 2017.

DIAS, Álvaro (1988). *Mensagem à assembleia legislativa*, 249p.

FBGPN – Fundação Grupo Boticário de Proteção da Natureza (2017). *Linha do tempo*. Disponible sur : http://www.fundacaogrupoboticario.org.br/pt/quem-somos/ , accès en octobre 2017.

GUARYASSU, Sandra Maria dos Santos (ed.) (2003). *Gerenciamento de Áreas de Proteção Ambiental no Brasil*. Curitiba : Fundação O Boticário de Proteção à Natureza.

HOFFMANN, Gleisi (2014). *Diretrizes do programa de governo 2015-2018*, 36p.

IAP – Instituto Ambiental do Paraná (1999). *Programa de desenvolvimento sustentável da Área de Proteção Ambiental de Guaraqueçaba*. Curitiba: IAP, SPVS, Unilivre, 92p.

IAP – Instituto Ambiental do Paraná (2017). *ICMS Ecológico por Biodiversidade (resumo dos repasses 2017)*. Disponible sur : http://www.iap.pr.gov.br/pagina-418.html , dernier accès en mars 2018.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2017). *Séries históricas e estatísticas*. Disponible sur : https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/, dernier accès en octobre 2017.

ICMBIO – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade; WWF – World Wide Fund for Nature (2011). *Avaliação comparada das aplicações do método Rappam nas unidades de conservação federais, nos ciclos 2005-06 e 2010*. Brasília: ICMBio, 134 p.

INBIOVERITAS (2017). *Projetos*. Disponible sur : http://www.inbioveritas.net/en/projects, accès en octobre 2017.

IPARDES – Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (1989). *Apa de Guaraqueçaba: caracterização sócio-econômica dos pescadores artesanais e pequenos produtores rurais*. Curitiba: IPARDES, SEMA, MDUMA, 159p.

IPARDES – Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (1990). *Macrozoneamento da APA de Guaraqueçaba*. Curitiba: IPARDES, IBAMA, 259p.

IPARDES – Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (1995). *Diagnóstico ambiental da APA de Guaraqueçaba*. Curitiba: IPARDES, 166p.

IPARDES – Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (2012). *Caderno estatístico. Município de Guaraqueçaba (2012)*. Disponible sur : http://www.ipardes.gov.br/cadernos/, accès en mars 2018.

IPÊ – Instituto de Pesquisas Ecológicas (2008). *Relatório de Atividades 2006-2007*. Nazaré Paulista, 47p.

ISA – Instituto Socioambiental (2017). *Áreas de Proteção Ambiental*. Disponible sur : https://uc.socioambiental.org/uso-sustentavel/areas-de-protecao-ambiental, dernier accès en mars 2017.

LIGAS Camponesas (2017). *História das ligas camponesas*. Disponible sur : http://www.ligascamponesas.org.br/ , accès en octobre 2017.

MADUREIRA, Marta Saint Pastous; TAGLIANI, Paulo Roberto Armanini (1997). *Educação ambiental não-formal em unidades de conservação federais na zona costeira brasileira: uma análise crítica*. Brasília: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, 116p.

MEDEIROS, Rodrigo ; YOUNG, Carlo Eduardo Frickmann ; PAVESE, Helena Boniatti; ARAUJO, Fábio França Silva (eds.) (2011). *Contribuição das unidades de conservação brasileiras para a economia nacional: sumário executivo*. Brasília: UNEP-WCMC.

MEIJER, André (2015). *Carta 159 - Tratando (d)os imigrantes: algumas leituras*. Disponible sur : https://www.andredemeijer.net/2015/11/07/carta-159-tratando-dos-imigrantes-algumas-leituras/, mis en ligne en novembre 2015, accès en octobre 2017.

MERCADANTE, Maurício (2010). *Depoimento: avanços e retrocessos pós SNUC*. Disponible sur : https://uc.socioambiental.org/, accès en mars 2017.

MMA – Ministério do Meio Ambiente (2001). *Roteiro metodológico para gestão de área de proteção ambiental, APA*. Brasília: IBAMA.

MMA – Ministério do Meio Ambiente (2004). *Gestão participativa do SNUC*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 205p.

MMA – Ministério do Meio Ambiente (2017). *CONAMA. Resoluções e outros atos*. Disponible sur : http://www.mma.gov.br/port/conama/, dernier accès en mars 2017.

MMFT – Movimento Mundial pelas Florestas Tropicais (2015). *REDD: uma coleção de conflitos, contradições e mentiras*. Montevideo: MMFT, 75p.

NARLOCH, Lilian Ramos (2012). *Proposta de governo municipal, Guaraqueçaba-Paraná, Gestão 2012 a 2016*, 9p.

NARLOCH, Lilian Ramos (2016). *Proposta de governo, coligação "Juntos somos mais fortes"*, 7p.

NASSER, Patrícia Maria Meirelles (2000). *Caso "Júlio e Marta: uma experiência de desenvolvimento em Guaraqueçaba"*. Avia Internacional, 25p.

NGI – Núcleos de Gestão Integrada. *Painel dinâmico de informações – NGI*. Disponible sur : http://qv.icmbio.gov.br/, dernier accès en mars 2018.

NOSSO PIXIRUM, Blog (2010). *Lendas Guaraqueçabanas - parte 1 – "A maldição do carnaval"*. Disponible sur : http://informativo-nossopixirum.blogspot.fr/2010/10/, mis en ligne le 15/10/2010, accès en mars 2018.

NOSSO PIXIRUM, Blog (2016). *Brigadeiro Eppinghaus e o ACISO*. Disponible sur : http://informativo-nossopixirum.blogspot.fr/2016/04/, mis en ligne le 13/04/2016, accès en novembre 2017.

OC2 – Observatório de Conservação Costeira do Paraná (2012). *Estatuto (do 29 novembre 2012)*. Disponible sur : https://observatoriocosteiro.webnode.com/estatuto/, dernier accès en mars 2018.

PETIÇÃO PÚBLICA (2017). *Abaixo-assinado: Pavimentação imediata da PR-405 (estrada para Guaraqueçaba)*. Disponible sur : http://www.peticaopublica.com.br/pview.aspx?pi=P2011N6259, accès le 04/11/2017.

PLANALTO, Palácio (1937). *Constituição federal de 1937*. Disponible sur : http://www2.planalto.gov.br/acervo/constituicao-federal, accès en mars 2017.

PLANALTO, Palácio (1988). *Constituição federal de 1988*. Disponible sur : http://www2.planalto.gov.br/acervo/constituicao-federal, accès en février 2017.

PLANALTO, Palácio (2017). *Legislação.* Disponible sur : http://www2.planalto.gov.br/acervo/legislacao, accès en février 2017.

PSDB-PR – Partido Social Democrata Brasileiro (Paraná) (2010). *Com Beto Richa, Litoral do Paraná vai ter voz e vez*. Disponible sur : www.psdb-pr.org.br /noticias/com-beto-richa-litoral-do-parana-vai-ter-voz-e-vez, mis em ligne le 01/09/2010, accès en novembre 2017.

RICHA, Beto (2010). *Plano de governo 2011-2014*, 34p.

RICHA, Beto (2014). *Plano de metas 2015-2018*, 54p.

SEMA – Secretaria de Estado do Meio Ambiente e recursos hídricos (1995). *Plano de gestão ambiental da Área de Proteção Ambiental de Guaraqueçaba*. Curitiba: IAP, 94p.

SOUZA, Marco Antônio (2016). *Plano de governo*, 7p.

SPVS – Sociedade de Pesquisa em Vida Selvagem (1992). *Plano Integrado de Conservação para a região de Guaraqueçaba*. Curitiba: SPVS, 129p.

SPVS – Sociedade de Pesquisa em Vida Selvagem e Educação Ambiental (2012). *Revisão dos planos de manejo das reservas naturais Morro da Mina*, Rio Cachoeira e Serra Itaqui. Curitiba: SPVS, 296p.

SPVS – Sociedade de Pesquisa em Vida Selvagem e Educação Ambiental (2017). *Projetos*. Disponible sur : http://www.spvs.org.br/projetos/ , dernier accès en octobre 2017.

SUREHMA – Superintendência de Recursos Hídricos e Meio Ambiente (1987). *Comissão de estudos sobre aproveitamento de seixos rolados como material de base para pavimentação da rodovia PR-405 – Trecho Cacatu-Guaraqueçaba*. Estado do Paraná, 43p.

TSE – Tribunal Superior Eleitoral (2017). *Divulgação de resultados de eleições*. Disponible sur : http://www.http://divulga.tse.jus.br/ , accès en octobre 2017.

VIANA, Mauricio Boratto ; GANEN, Roseli Senna (2005). *APAs federais no Brasil (étude)*. Brasília: Consultoria legislativa, Câmara dos Deputados. 49p.

ZAHOUI, Riad Said (2016). *Plano de governo, coligação "Rumo ao Desenvolvimento"*, 4p.

- Presse

AEN – Agência Estadual de Notícias, “Programa vai integrar municípios isolados à malha rodoviária estadual”, le 28/10/2011.

AEN – Agência Estadual de Notícias, “Richa autoriza estudo para pavimentação da estrada de acesso a Guaraqueçaba”, le 18/01/2013.

BRASIL DE FATO, “Sem concurso público, Instituto Ambiental do Paraná (IAP) beira o colapso”, le 07/12/2017.

DIÁRIO DO PARANÁ, le 22/02/1970.

DIÁRIO DO PARANÁ, le 24/02/1970.

DIÁRIO DO PARANÁ, “Uma pedra no caminho de Guaraqueçaba (II). Uma cidade pede atenção. Quer ser como as outras”, 1974 [?].

FOLHA DE LONDRINA, “Cacatu-Guaraqueçaba: a estrada que veio acabar com 400 anos de solidão”, le 19/12/1970.

FOLHA DE LONDRINA, “Projeto estimula artesanato caiçara em Guaraqueçaba”, le 06/08/1997.

GAZETA DO POVO, “Buracos e falta de sinalização afetam 3 de cada 10 km de estradas no PR”, le 04/07/2003.

GAZETA DO POVO, “Veja as propostas dos candidatos ao governo do Paraná para o Litoral”, le 08/09/2014.

GAZETA DO POVO, “Situação da estrada de Guaraqueçaba é mais delicada e não há solução no horizonte”, le 03/03/2015.

G1, “Estrada para Guaraqueçaba deve ser asfaltada em 2014, garante governo”, le 18/01/2013.

JORNAL DA TARDE, “A Serra do Mar está desabando”, le 01/03/1985.

PARANÁ EM PÁGINAS, “Guaraqueçaba, primeiro pedaço de solo paranaense povoado pelos portugueses. Pavimentação asfáltica ligando Cacatu a Guaraqueçaba começa este mês”, septembre 1988, p.3.

PARANÁ ONLINE, “Chuvas bloqueiam acesso rodoviário a Guaraqueçaba”, le 19/08/2008.

PARANÁ ONLINE, “Guaraqueçaba exuberante só para os turistas”, le 16/01/2011.

PARANÁ ONLINE, “Guaraqueçaba sofre com acesso precário”, le 28/01/2013.

REVISTA MANCHETE (documento), “Paraná: as estradas do desenvolvimento”, 1978.

TRIBUNA DO PARANÁ, “Governo anuncia planos de pavimentar ligação a Guaraqueçaba”, le 18/01/2013.

- Vidéo

JEEP CLUB DE BRASILIA. Vidéo « 1988 – Trilha do Telégrafo, parte 1 de 3 ». Disponible sur : https://youtu.be/r1SaRfiL_4g, filmée en 1988, accès en octobre 2017.

Sources internationales

CMP – The Conservation Measures Partnership (2007). *Normes ouvertes pour la protection de la nature*. Version 2.0, 46 p.

DUDLEY, Nigel (éd.) (2008). *Lignes directrices pour l'application des catégories de gestion aux aires protégées*. Gland : UICN, 96pp.

IUCN – International Union for Conservation of Nature (2016). *Protected areas categories*. Disponible sur : https://www.iucn.org/theme/protected-areas/about/protected-areas-categories, dernier accès en octobre 2016.

ONU – Organisation des Nations Unies (1987). *Rapport de la Commission Mondiale de l'Environnement et du Développement : « Notre avenir à tous »*.

ONU – Organisation des Nations Unies (1992). *Convention sur la Diversité Biologique*. Rio de Janeiro.

Annexes

Annexe 1. Entretiens formels réalisés entre octobre 2014 et octobre 2016

France

Fonction, Institution	Date de l'entretien
Actuelle responsable du pôle ressources et évaluation (PNRMP)	Octobre 2014
Actuelle chargée de mission éducation à l'Environnement et au Développement Durable (PNRMP)	Mai 2015
Présidente de l'association VBA depuis 2000	Juin 2015
Directeur du PIMP/PNRMP (2006-2016)	Juin et décembre 2015
Actuel Directeur du Pôle des Espaces Naturels (PNRMP)	Juin 2015
Représentante des associations au PNRMP depuis 2014 ; Membre de la DSNE ; membre de l'Observatoire du Patrimoine naturel du Marais poitevin ; Ancienne vice-présidente de la CDMP	Février 2016
Ancienne conseillère régionale Poitou-Charentes (EELV) ; Ancienne trésorière de la VBA	Février 2016
Militant écologiste, ancien président de la CDMP	Février 2016
Membre de la CDMP	Février 2016
Chef du service Étude du Patrimoine naturel de la LPO	Février 2016
Ancien maire de la commune de Ballon (1995-2014)	Février 2016
Actuel maire de la commune de Ballon	Février 2016
Directeur du SME-PNRMP (1976-1979) ; Directeur du PNRMP (1979-1987)	Octobre 2016
Premier chargé de mission environnement du PNRMP (1979-1991)	Octobre 2016

Brésil

Fonction, Institution	Date de l'entretien
Premier fonctionnaire-chef de l'APA de Guaraqueçaba ; actuel analyste environnemental de l'APA de la Baleia Franca	Mai 2016
Chargé de mission de l'APA (2002-2005), Fonctionnaire-chef de l'APA (2005-2007 ; 2011-2012) ; actuel fonctionnaire-chef de l'APA de la Baleia Franca	Mai 2016
Ingénieur forestier, fonctionnaire à l'IAP	Mai 2016
Ingénieur forestier (II), fonctionnaire à l'IAP	Mai 2016
Professeur et chercheur à l'UFPR, membre de l'OC2	Mai 2016
Fonctionnaire (analyste environnemental) REBIO Bom Jesus ; ancien coordinateur régional ICMBio (CR Amazonas)	Mai 2016
Fonctionnaire (analyste environnemental) APA de Guaraqueçaba	Mai 2016
Fonctionnaire-chef de l'APA de Guaraqueçaba (1993-2005), actuel analyste environnemental du PARNA Saint-Hilaire Lange	Septembre 2016
Conseillère externe de la SPVS depuis 1993	Septembre 2016
Écologiste Mater Natura ; membre de l'OC2	Septembre 2016
Chargée de mission à la SPVS depuis 1998	Septembre 2016
Procureur au Ministère public de l'État du Paraná (Paranaguá)	Septembre 2016
Professeur, historien et *'fandangueiro'* de la ville de Guaraqueçaba	Septembre 2016
Retraité, ancien maire adjoint de Guaraqueçaba, propriétaire d'une *'pousada'* locale	Septembre 2016
Retraitée, ancienne institutrice à Guaraqueçaba, propriétaire d'une *'pousada'* locale	Septembre 2016
Habitant Serra Negra ; Conseiller communautaire au CONAPA	Septembre 2016
Ingénieure forestier, fonctionnaire au DER-PR	Septembre 2016

Annexe 2. Principales réunions et assemblées suivies sur le terrain

Occasion	Institution organisatrice	Date, local de la réunion
« Festival international du film ornithologique de Ménigoute » et le forum de la nature	Ménigoute Animation Internationale Nature et Environnement (M.A.I.N.A.T.E)	29/10/2014, Ménigoute
Assemblé Générale Association Vivre Bien en Aunis et Conférence "Les circuits courts alimentaires en Charente-Maritime"	Association Vivre Bien en Aunis (VBA)	21/05/2015, La Jarrie
Pique-nique de l'Association Vivre Bien en Aunis	Association Vivre Bien en Aunis (VBA)	20/06/2015, Breuil-Magné
Présentation *Sociedade de Pesquisa em Vida Selvagem e Educação Ambiental* (SPVS) sur les RPPNs de la SPVS dans l'APA de Guaraqueçaba	Sociedade de Pesquisa em Vida Selvagem e Educação Ambiental (SPVS) et professeur du département de Géographie de l'UFPR	22/10/2015, Reserva Natural do rio Cachoeira, Antonina
Présentation *Fundação Grupo Boticário de Proteção à Natureza* sur la *Reserva Natural Salto Morato*	Fundação Grupo Boticário de Proteção à Natureza et professeur du département de Géographie de l'UFPR	22/10/2015, Reserva Natural Salto Morato, Guaraqueçaba
Présentation sur le Conseil Consultatif de l'APA de Guaraqueçaba	APA de Guaraqueçaba et professeur du département de Géographie de l'UFPR	23/10/2015, Sindicato dos Metalúrgicos da Grande Curitiba, Guaraqueçaba
Réunion d'équipe du Parc Naturel Régional du Marais poitevin	Parc Naturel Régional du Marais poitevin	14/12/2015, Coulon
Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação (CBUC)	Fundação Grupo Boticário de Proteção à Natureza	21-24/09/2015, Curitiba
Réunion de présentation du diagnostic de Dailey Fischer et Caetano Ranzi sur les perspectives des habitants sur le développement de Guaraqueçaba	Dailey Fischer (MaterNatura) et Caetano Ranzi	17/05/2016, Antonina
Journée 25 ans de la Coordination pour la Défense du Marais poitevin	Coordination pour la Défense du Marais poitevin	22/10/2016, Poiré-sur-Velluire

Annexe 3. Tableau non-exhaustif de l'évolution historique des textes associés aux « Parcs naturels régionaux »

Année	Référence	Disposition
1861		Création de la Réserve artistique de Fontainebleau
1906	Loi du 21 avril 1906	Organisant la protection des sites et monuments naturels de caractère artistique
1930	Loi du 2 mai 1930	Ayant pour objet de réorganiser la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire et pittoresque
1946	Décret n°46-2847 du 27 novembre 1946	Institution d'un Conseil national de la protection de la nature
1953		Création de la Réserve Biologique de Fontainebleau
1955	Décret n° 55-873 du 30 juin 1955	Relatif à l'établissement de programmes d'action régionale
1956	Arrêté du 28 novembre 1956	Définition du cadre du programme d'action régionale ; désignation des programmes et des départements compris dans chaque programme
1957	Loi n° 57-740 du 1 juillet 1957	Complétant la loi du 2 mai 1930, réorganisant la protection des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire et pittoresque
1960	Loi n° 60-708 du 22 juillet 1960	Relative à la création des Parcs nationaux
1963	Décret n° 63-112 du 14 février 1963	Créant une Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) et fixant les attributions du délégué
1963		Visite du ministre de l'Agriculture, Edgar Pisani, aux *Naturparks* allemands
1966		Réalisation du « Colloque de Lurs », les Journées nationales d'études sur les Parcs naturels régionaux, à Lurs-en-Provence
1967	Décret n°67-158 du 1 mars 1967	Instituant les Parcs naturels régionaux
1970	Décret n° 70-672 du 30 juillet 1970	Créant le Haut Comité de l'Environnement
1971	Décret du 7 janvier 1971	Relatif à la composition du gouvernement, nomme Robert Poujade en tant que ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé de la protection de la nature et de l'environnement
1971	Décret n° 71-94 du 2 février 1971	Relatif aux attributions du ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé de la protection de la nature et de l'environnement
1975	Décret n° 75-983 du 24 octobre 1975	Relatif aux Parcs naturels régionaux
1976	Loi n° 76-629 du 10 juillet 1976	Relative à la protection de la nature
1979		Référendum – décentralisation de l'administration – régions
1988	Décret n° 88-443 du 25 avril 1988	Relatif aux Parcs naturels régionaux
1993		Loi paysage
1994	Décret n° 94-765 du 1 septembre 1994	Pris pour l'application de l'article L. 244-1 du code rural et relatif aux parcs naturels régionaux
1995	Loi n° 95-101 du 2 février 1995	Relative au renforcement de la protection de l'environnement
2000	Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000	Relative à la solidarité et au renouvellement urbains (remplace les schémas directeurs par les schémas de cohérence territoriale)
2002	Loi n° 2002-276 du 27 février 2002	Relative à la démocratie de proximité
2005	Loi n° 2005-157 du 23 février 2005	Relative au développement des territoires ruraux

2006	Loi n° 2006-436 du 14 avril 2006	Relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux
2016	Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016	Pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages

Source : élaboré par l'auteure à partir des sites https://www.legifrance.gouv.fr/ et http://www.parcs-naturels-regionaux.fr/centre-de-ressources/ . Dernière mise à jour : mai 2017

Annexe 4. Révision des réglementations brésiliennes sur l'environnement et le contexte d'établissement des « Aires de Protection environnementale »

Année	Référence	Disposition	Domaine
1934	Décret nº 23.672, du 2 janvier 1934, abrogé par la loi nº 4.771/1965	Approuve le Code de Chasse et Pêche	PE, SA, FN
1934	Décret nº 23.793, du 23 janvier 1934, abrogé par la loi nº 4.771/1965	Approuve le Code Forestier	PE, SA, FL
1934	Décret nº 24.643, du 10 juillet 1934	Décret le Code des Eaux	PE, SA, RH
1934	Décret nº 24.645, du 10 juillet 1934	Établit des mesures de protection des animaux	PE, SA, FN
1937	Décret nº 1.713, du 14 juin 1937	Crée le Parc National de l'Itatiaia (le premier parc national brésilien)	ENP, SA
1946	Décret-loi nº 9.760, du 05 septembre 1946	Dispose sur les biens amovibles de l'Union	FC
1952	Décret nº 31.672, du 29 octobre 1952	Crée l'Institut National de Recherches de l'Amazonie (INPA)	SR
1962	Loi nº 10, du 11 octobre 1962, abrogée par la loi nº 7.735/1989	Crée la Superintendance du Développement de la Pêche (SUDEPE)	SA, FN, RH
1965	Loi nº 4.771, du 15 septembre 1965, abrogée par la loi nº 12.651/2012	Institue le Nouveau Code Forestier	PE, SA, FL
1967	Décret nº 5.197, du 03 janvier 1967	Dispose sur la protection de la faune	PE, FN
1967	Décret-loi nº289, du 28 février 1967	Crée, rattaché au Ministère de l'Agriculture, l'Institut Brésilien de Développement Forestier (IBDF)	SA, FL, PE, PC
1973	Décret nº 73.030, du 30 octobre 1973	Crée, rattaché au Ministère de l'Intérieur, le Secrétariat Spécial de l'Environnement (SEMA)	SA, PE
1977	Loi nº 6.507, du 19 décembre 1977, abrogée par la loi nº 10.711/2003	Dispose sur l'inspection et la fiscalisation de la production et du commerce de semences et de plantules	FL, PT
1981	Loi nº 6.902, du 27 avril 1981	Dispose sur la création des ESEC et des APA	ENP
1981	Loi nº 6.938, du 31 août 1981	Etablit la Politique Nationale de l'Environnement (PNMA), ses finalités et ses mécanismes de formulation et d'application, tels que le Conseil National de l'Environnement (CONAMA) et le Système National de l'Environnement (SISNAMA)	PE, SA, ENP
1983	Décret nº 88.351, du 01 juin 1983	Réglemente les lois n° 6.902/1981 et n° 6.938/1981 qui disposent sur la création des ESEC et des APA, ainsi que sur la PNMA	ENP
1985	Décret nº 91.766, du 10 octobre 1985	Approuve le Plan National de la Réforme Agraire (PNRA)	PC, PE
1986	Résolution CONAMA nº 01, du 23 janvier 1986	Dispose sur les critères et les directives générales pour le Rapport d'Impact Environnemental (RIMA)	PE, PC, IE
1987	Résolution CONAMA nº 09, du 03 décembre 1987	Dispose sur la question des audiences publiques	PP
1987	Résolution CONAMA nº 10, du 03 décembre 1987, abrogée par la résolution CONAMA nº 02/1996, qui a été abrogée par la résolution CONAMA nº 371/2006	Oblige les responsables d'ouvrages de grande taille à implanter une station écologique, préférentiellement à côté de l'endroit endommagé, afin de réparer les dégâts environnementaux provenant de leurs activités sur les forêts et d'autres écosystèmes	IE, ENP
1987	Résolution CONAMA nº 11,	Dispose sur la déclaration de plusieurs catégories de Sites	ENP

	du 03 décembre 1987, abrogée par la résolution CONAMA nº 428/2010	Écologiques de Relevance Culturelle en tant que Espaces Naturels Protégés	
1988	Constitution Fédérale, du 05 octobre 1988	Parution de la nouvelle Constitution de la République Fédérative du Brésil	--
1988	Résolution CONAMA nº 10, de 14 décembre 1988, abrogée par la résolution CONAMA nº 428/2010	Dispose sur la réglementation des Aires de Protection Environnementale (APA)	ENP, IG
1988	Résolution CONAMA nº 12, de 14 décembre 1988, abrogée par la résolution CONAMA nº 428/2010	Déclare les Aires Relevant d'Intérêt Écologique (ARIE) en tant qu'Espaces Naturels Protégés, selon la loi Sarney et la résolution CONAMA nº 11/1987	ENP
1989	Loi nº 7.735, du 22 février 1989	Dispose sur l'extinction du Secrétariat Spécial de l'Environnement (SEMA) et de la Superintendance du Développement de la Pêche (SUDEPE) et crée l'Institut Brésilien de l'Environnement et des Ressources Naturelles Renouvelables (IBAMA)	SA, PE
1989	Loi nº 7.754, du 14 avril 1989, abrogée par la loi nº 12.651/2012	Établit mesures de protection de forêts existantes aux alentours des sources de fleuves et rivières	PE, FL, RH
1989	Loi nº 7.797, du 10 juillet 1989	Crée le Fonds National de l'Environnement (FNMA) et définit les domaines prioritaires de financement	SA, PC
1989	Loi nº 7.990, du 28 décembre 1989	Institue, dans le cadre des états, du District Fédéral et des municipes, la compensation financière suite à l'exploration de pétrole ou gaz naturel, de ressources hydriques ayant comme fin la génération d'énergie électrique, de ressources minérales dans ses territoires, plateformes continentales, mer, ou zone économique exclusive	CF, PT, SA
1990	Loi nº 8.001, du 13 mars 1990	Définit les pourcentages de la distribution de la compensation financière, établie par la loi n° 7.990/1989	CF, PT
1990	Décret nº 99.274, du 06 juin 1990	Réglemente les lois n° 6.902/1981 et n° 6.938/1981 qui disposent sur la création des ESEC et des APA, ainsi que sur la PNMA	ENP, PE
1990	Résolution CONAMA nº 13, de 06 décembre 1990, abrogée par la résolution CONAMA nº 428/2010	Dispose sur les normes référentes aux activités développées aux alentours des Espaces Naturels Protégés	ENP
1992	Arrêté IBAMA n° 22-N, du 10 février 1992, altéré par l'arrêté ICMBio 78/2009	Définit le Centre National de Développement Durable des Populations Traditionnelles (CNPT), rattaché à l'IBAMA, comme le responsable pour les plans de travail concernant les populations traditionnelles et les ENPH	ENP, SA, PP
1994	Décret législatif nº 02, du 03 février 1994	Approuve le texte de la Convention sur la Diversité Biologique (CDB), signée lors de la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement (Rio de Janeiro, 05-14 juin 1992)	TI
1995	Loi nº 8.974, du 05 janvier 1995, abrogée par la loi nº 11.105/2005	Réglemente l'article 225 de la Constitution Fédérale, établit des normes pour l'utilisation de techniques d'ingénierie génétique et libération dans l'environnement d'organismes génétiquement modifiés et autorise la création de la Commission Technique Nationale de Biosécurité	PT, SA, IE
1997	Loi nº 9.433, du 08 janvier 1997	Institue la Politique Nationale des Ressources Hydriques (PNRH), crée le Système National de Gestion des Ressources Hydriques (SINGREH), réglemente l'article 21 de la Constitution fédérale et modifie l'article 1 de la loi n° 8.001/1990	PE, SA, RH
1997	Loi nº 9.456, du 25 avril 1997	Institue la Loi de Protection de *Cultivars* (variétés cultivées)	PT, FL
1997	Résolution CONAMA nº 237, du 19 décembre 1997	Réglemente les aspects de la procédure de licences environnementales établies dans la PNMA	PE, IE, IG

1998	Loi nº 9.605, du 12 février 1998	Dispose sur les sanctions pénales et administratives provenant des conduites et activités nocives pour l'environnement	PE, IE
1998	Décret nº 2.519, du 16 mars 1998	Promulgue la Convention sur la Diversité Biologique (CDB), signée à Rio de Janeiro le 05 juin 1992	TI, SA
1999	Loi nº 9.795, du 27 avril 1999	Dispose sur l'éducation environnementale et institue la Politique Nationale d'Éducation Environnementale	PE, SA
1999	Décret nº 3.179, du 21 septembre 1999	Dispose sur la spécification des sanctions applicables aux conduites nocives pour l'environnement	IE
2000	Loi nº 9.984, du 17 juillet 2000	Dispose sur la création de l'Agence Nationale des Eaux (ANA), entité fédérale d'implémentation de la PNRH et de coordination du SINGREH	PE, SA, RH
2000	Loi nº 9.985, du 18 juillet 2000	Réglemente l'article 225 de la Constitution Fédérale et institue le Système National d'Espaces Naturels Protégés (SNUC)	ENP, IG
2001	Mesure provisoire nº 2.186-16, du 23 août 2001, abrogée par la loi nº 13.123/2015	Réglemente l'article 224 de la Constitution Fédérale et les articles 1, 8, 10, 15, 16 de la CDB, en disposant sur l'accès au patrimoine génétique, la protection et l'accès à la connaissance traditionnelle associée, la répartition des bénéfices et l'accès à la technologie et le transfert de technologie pour ses conservation et usage	SA, PT, IG
2001	Mesure provisoire nº 2.191-9, du 23 août 2001, abrogée par la loi nº 11.105/2015	Ajoute et modifie des dispositifs de la loi nº 8.974/1995, sur la production, l'usage et la destination d'organismes génétiquement modifiés	PT, PE
2001	Décret nº 3.945, du 28 septembre 2001, abrogé par le décret nº 8.772/2016	Définit la composition du Conseil de Gestion du Patrimoine Génétique et établit les normes pour son fonctionnement selon la MP nº 2.186-16/2001	SA, PT
2002	Loi nº 10.410, du 11 janvier 2002	Crée la discipline et la carrière de Spécialiste en Environnement, référente aux fonctions établies au sein du Ministère de l'Environnement	SA, IG
2002	Résolution CONAMA nº 302, du 20 mars 2002	Dispose sur les paramètres, définitions et limites des Aires de Préservation Permanente (APP) de réservoirs artificiels et le régime d'usage des alentours	PE, FL
2002	Décret nº 4.281, du 25 juin 2002	Réglemente la loi n° 9.795/1999, sur la Politique Nationale d'Éducation Environnementale	PE
2002	Décret nº 4.297, du 10 juillet 2002	Réglemente l'article 9 de la loi n° 6.398/1981, en établissant les critères du Zonage Écologique-Économique (ZEE)	PE
2002	Décret nº 4.340, du 22 août 2002	Réglemente les articles de la loi n° 9.985/2000, sur le Système National d'Espaces Naturels Protégés (SNUC)	ENP, IG
2003	Décret nº 4.613, du 11 mars 2003	Réglemente le Conseil National des Ressources Hydriques (CNRH)	PE, SA, RH
2003	Loi nº 10.650, du 16 avril 2003	Dispose sur l'accès public aux données et informations des institutions intégrantes du Système National de l'Environnement (SISNAMA)	PE, PT
2003	Loi nº 10.711, du 05 août 2003	Dispose sur le Système National de Semences et Plantules	PT, FL
2005	Loi nº 11.105, du 24 mars 2005	Réglemente l'article 225 de la Constitution Fédérale, établit normes de sécurité et mécanismes de fiscalisation d'activités liées aux organismes génétiquement modifiés (OGM) et leurs dérivés, crée le Conseil National de Biosécurité (CNBS), restructure la Commission Technique Nationale de Biosécurité (CNTBio), dispose sur la Politique Nationale de Biosécurité (PNR)	PE, IE, SA, PT
2005	Décret nº 5.459, du 07 juin 2005, abrogé par le décret nº 8.772/2016	Réglemente l'article 30 de la MP nº 2.186-16/2001, en disciplinant les sanctions applicables aux conduites et activités nuisibles au patrimoine génétique ou à la connaissance traditionnelle associée	PE, IE, SA, PT
2006	Loi nº 11.284, du 02 mars 2006	Dispose sur la gestion des forêts publiques vers la production durable ; institue, au sein du Ministère de l'Environnement, le Service Forestier Brésilien (SFB) et crée le Fonds National de Développement Forestier (FNDF)	SA, PE, PC, FL

2006	Résolution CONAMA nº 369, du 28 mars 2006	Dispose sur les cas exceptionnels, d'utilité publique, d'intérêt social ou de bas impact environnemental, où est possible l'intervention ou la suppression de la végétation en zone d'APP	IE, FL
2006	Décret nº 5.746, du 05 avril 2006	Réglemente l'article 21 de la loi n° 9.985/2000, sur le Système National d'Espaces Naturels Protégés (SNUC), référente aux RPPN	ENP, FC
2006	Résolution CONAMA nº 371, du 05 avril 2006	Etablit directives aux instituts environnementaux pour le calcul, facturation, application, approbation, et contrôle des coûts des ressources provenant de la compensation environnementale, selon la loi n° 9.985/2000, sur le Système National d'Espaces Naturels Protégés (SNUC)	PE, PC, IE, CF, ENP
2006	Décret nº 5.758, du 13 avril 2006	Institue le Plan Stratégique National d'Aires Protégées (PNAP), ses principes, directives, objectifs et stratégies	PE, SA, ENP
2006	Résolution CONAMA nº 378, du 19 octobre 2006	Définit les types d'ouvrages potentiellement à l'origine d'impacts environnementaux, nationaux et régionaux, à seule fin de réglementer l'article 19 de la loi n° 4.771/1965	IE
2006	Résolution CONAMA nº 379, du 19 octobre 2006	Crée et réglemente le système de données et informations sur la gestion forestière au sein du Système National de l'Environnement (SISNAMA)	IG, FL
2006	Décret nº 5.975, du 30 novembre 2006	Réglemente des articles des lois n° 4.771/1965, n° 6.938/1981, n° 10.650/2003, modifie des dispositifs des décrets n° 3.179/1999 et n° 3.420/2000 en ce qui concerne la question forestière	PE, FL
2006	Loi nº 11.428, du 22 décembre 2006	Dispose sur l'utilisation et protection de la végétation native du Biome Mata Atlântica	PE, PC, FL
2007	Décret nº 6.040, du 07 février 2007	Institue la Politique Nationale de Développement Durable des Peuples et Communautés Traditionnels (PNPCT)	PE, PC
2007	Loi n° 11.460, du 21 mars 2007	Dispose sur la plantation d'organismes génétiquement modifiés dans les espaces naturels protégés	ENP, PT, IE
2007	Loi nº 11.516, du 28 août 2007	Dispose sur la création de l'Institut Chico Mendes pour la Conservation de la Biodiversité (ICMBio), dorénavant responsable pour la gestion des ENP à l'échelle fédérale	PE, SA, IG
2007	Instruction Normative nº 01, du 18 septembre 2007	Oriente les directives, normes et procédures pour l'élaboration du Plan de Gestion Participatif des RESEX et RDS fédérales	ENP, PP, IG
2007	Instruction Normative nº 02, du 18 septembre 2007	Oriente les directives, normes et procédures pour la formation et fonctionnement du Conseil Délibératif des RESEX et RDS fédérales	ENP, PP, IG
2007	Instruction Normative nº 03, du 18 septembre 2007	Oriente les directives, normes et procédures pour la création des RESEX et RDS fédérales	ENP, PP, IG
2008	Décret nº 6.514, du 22 juillet 2008	Dispose sur les infractions et sanctions administratives à l'environnement et établit la procédure administrative fédérale de ces infractions	SA, PE, IE
2009	Arrêté ICMBio n° 78, du 3 septembre 2009	Définit les Centres Nationaux de Recherche en Conservation	SR, ENP, SA
2009	Arrêté interministériel nº 436, du 02 décembre 2009	Réglemente le transfert des terres de l'Etat au Ministère de l'Environnement dans le cas d'Espaces Naturels Protégés fédéraux de possession et de domaine publics	ENP, SA, FC
2010	Arrêté conjoint nº 4, du 25 mars 2010	Définit les procédures de Concession de Droit Réel d'Usage (CDRU) entre l'INCRA et l'ICMBio dans le cas d'autorisation d'usage des ENP composés de terres publiques	ENP, SA, FC
2010	Instruction Normative nº 11, du 08 juin 2010	Oriente les directives, normes et procédures pour la formation et fonctionnement des Conseils Consultatifs dans des ENP fédéraux	ENP, PP, IG
2010	Résolution CONAMA nº 428, du 17 décembre 2010	Dispose, dans le cadre des licences environnementales, sur l'autorisation de l'institut responsable de l'administration de l'ENP, ainsi que sur l'entente de cet institut dans le cas d'ouvrages non soumis à EIA-RIMA	ENP, IE
2011	Résolution CONAMA nº 429, du 28 février 2011	Dispose sur la méthodologie de récupération d'Aires de Protection Permanente (APP)	FL

2012	Loi nº 12.651, du 25 mai 2012	[Le Nouveau Code Forestier] Dispose sur la protection de la végétation naturelle ; modifie les lois nº 6.938/1981, 9.393/1996 et 11.428/2006 ; abroge les lois nº 4.771/1965, 7.754/1989 et la MP nº 2.166-67/2001	PE, SA, FL
2015	Loi nº 13.123, du 20 mai 2015	Réglemente l'article 225 de la Constitution Fédérale, les articles 1, 8, 10, 15 et 16 de la CDB et abroge la MP nº 2.186-16/2001, en disposant sur l'accès au patrimoine génétique, sur la protection et l'accès à la connaissance traditionnelle associée et sur la répartition des bénéfices à la conservation et l'usage durable de la biodiversité	PE, PT, IE
2015	Résolution CONAMA nº 473, du 11 décembre 2015	Prolonge les délais prévus dans la résolution CONAMA n° 428/2010, qui dispose, dans le cadre des licences environnementales, sur l'autorisation de l'institut responsable de l'administration de l'ENP, ainsi que sur l'entente de cet institut dans le cas d'ouvrages non soumis à EIA-RIMA	ENP, IE, SA
2016	Décret nº 8.772, du 11 mai 2016	Réglemente la loi nº 13.123/2015, qui dispose sur l'accès au patrimoine génétique, sur la protection et l'accès à la connaissance traditionnelle associée et sur la répartition des bénéfices à la conservation et l'usage durable de la biodiversité	PT

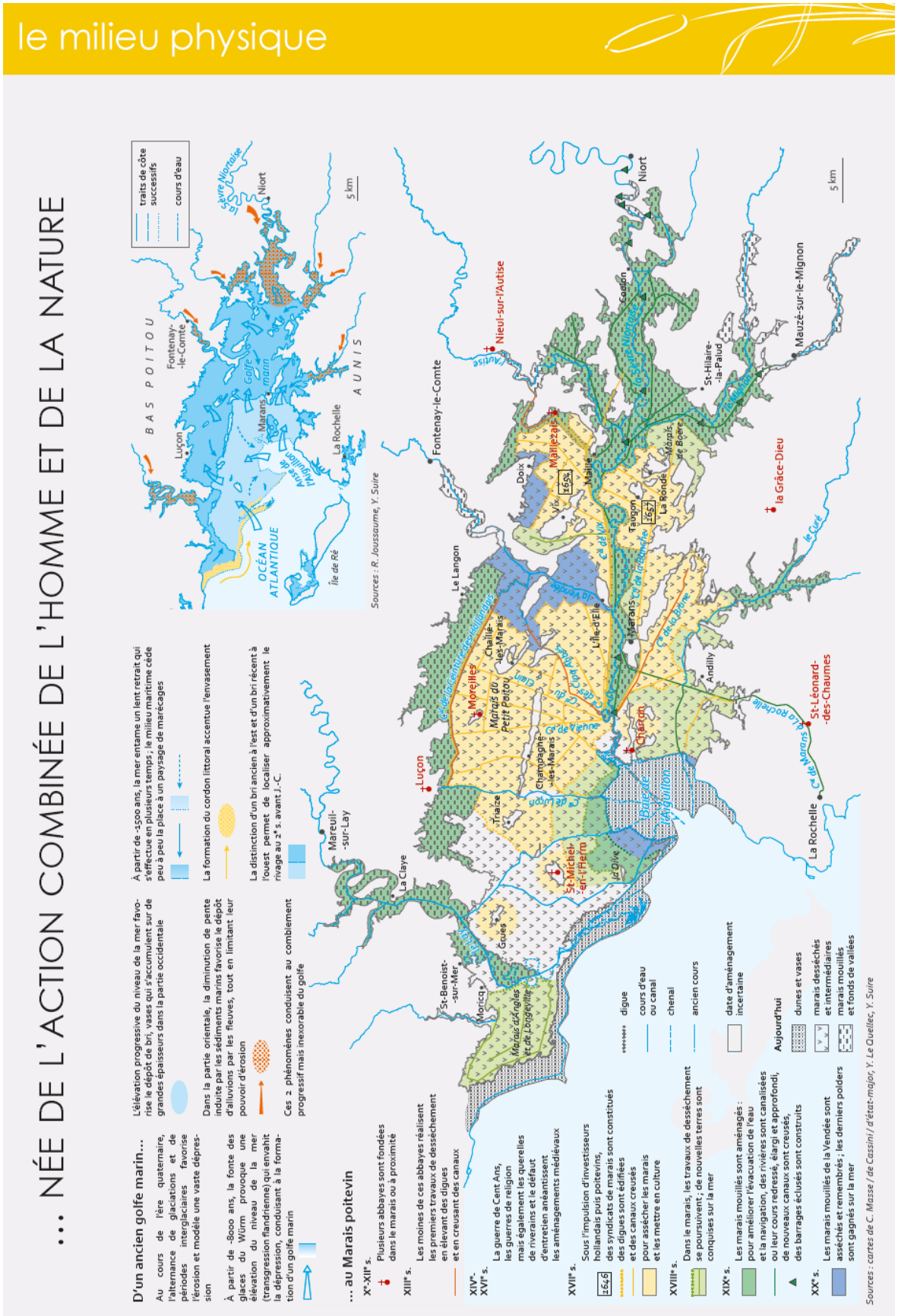
Sources : élaboré par l'auteure selon les données de Planalto – constitution (1988) ; législation (2017) ; Ministère de l'Environnement – résolutions CONAMA (2017).

Note 1 : Les lignes en pointillé représentent les cadres des points d'inflexion décrits lors de cette section. Les cases grises correspondent aux réglementations afférentes aux APA ;

Note 2 : Cette révision ne représente pas la totalité des réglementations environnementales brésiliennes. Son objectif a été de permettre le cadrage de l'évolution et des points d'inflexion de la législation afférente à la gestion et à la protection des ressources naturelles entre 1940 et 2017 ;

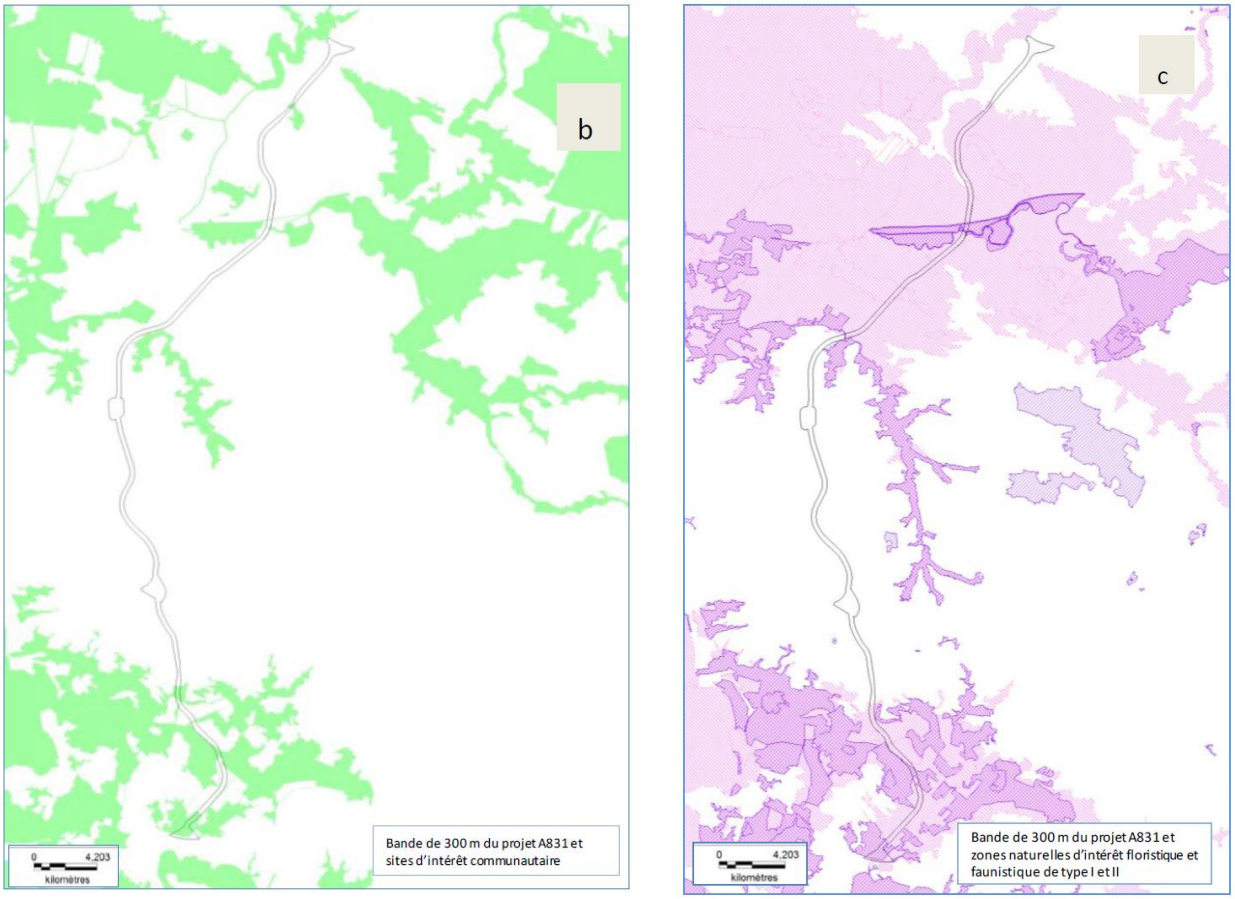
Note 3 : Codes des domaines des normes citées supra - compensation environnementale et/ou financière (CF), espaces naturels protégés (ENP), foncier (FC), flore (FL), faune (FN), impacts, infractions et licences environnementaux (IE), instruments de gestion (IG), plans et politiques économiques (PC), plans et politiques environnementaux (PE), participation populaire (PP), patrimoine (PT), ressources hydriques (RH), structures administratives (SA), structures de recherche (SR), traités internationaux (TI).

Annexe 5. Le milieu physique du Marais poitevin au cours du temps



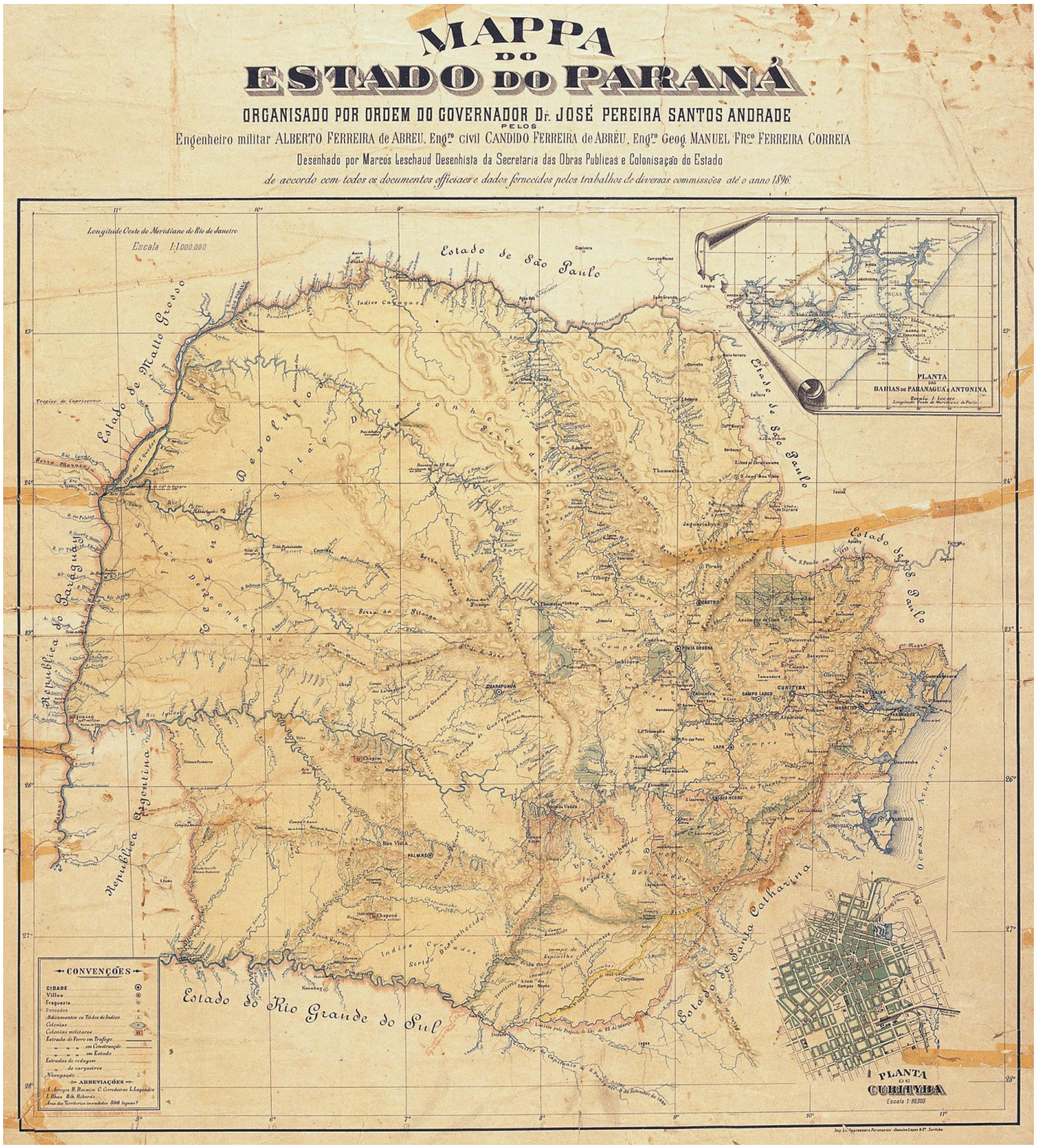
Source : EPMP, 2015, p. 9

Annexe 6. La bande de 300 mètres de l'A831, définie par la Déclaration d'Utilité Publique, toucherait : deux sites Natura 2000 (Marais de Rochefort, FR5400429 et Marais Poitevin, FR2000659) (à gauche) et plusieurs zones naturelles d'intérêt écologique floristique et faunistique de type I et II (à droite)



Source: LPO, 2010.

Annexe 7. Infrastructure terrestre de l'État du Paraná à la fin du XIXe siècle



Source : ITCG, "Coletânea de Mapas Históricos do Paraná", disponible au : http://www.itcg.pr.gov.br/arquivos/livro/mapas_itcg.html , dernier accès : août 2018.

Annexe 8. Les récits des habitants de Guaraqueçaba à l'époque de la construction de la PR-405, démontrant leurs attentes, méfiances et plans par rapport au futur [Textes originaux en portugais – Tableau 15]

Acteur	Extraits
M. et Mme. Takahashi (commerçants Guaraqueçaba, 1968)	[E] "Takahashi está viajando, com o prefeito. Dizem que êle foi ver 'o negócio da estrada'". [A esposa de Takahashi] « Os lucros não são muitos, não senhor. […] Com a estrada virão também outros comerciantes, com novos bares e armazéns. O nosso poderá ficar para trás… esquecido. »
M. Manoel Guimarães (agriculteur, 1968)	[E] "E ele volta para dentro de casa. Pede água para a mulher. A água é 'da boa', tirada 'do riacho que vem da serra'. Se perguntarem por que a estrada Cacatu-Guaraqueçaba 'será boa', certamente não saberá responder ao certo. Sabe apenas que haverá uma mudança, a terra se transformara, chegarão automóveis, caminhões e surgirão novas edificações."
Sans identification (batelier, propriétaire de la vedette 'Maralice', 1968)	[E] "Como proprietário da lancha 'Maralice', que três vezes por semana faz a ligação Paranaguá-Guaraqueçaba, levando poucos passageiros e muitas encomendas, certamente terá prejuízos com a ligação terrestre. Mas não importa. É candidato [à prefeito/vereador] e tem planos para desenvolver a cidade [...]".
M. Antunes (chauffeur camion, 1968) M. Ribeiro (agriculteur, 1968)	[E] O chofer de nome Antunes, veio [a Rio do Nunes, no trecho já construído entre Antonina e Cacatu] pegar um carregamento de banana para levar até Curitiba. O plantador chamado Ribeiro, não vive só de café. Café pra êle é biscate. Seu ganha-pão é banana. E os dois fecham negócios quando a garrafa [de cerveja] termina. Graças a nova estrada, Antunes vai levar os cachos de banana de seu Ribeiro para Antonina, a troca de uma percentagem na venda."

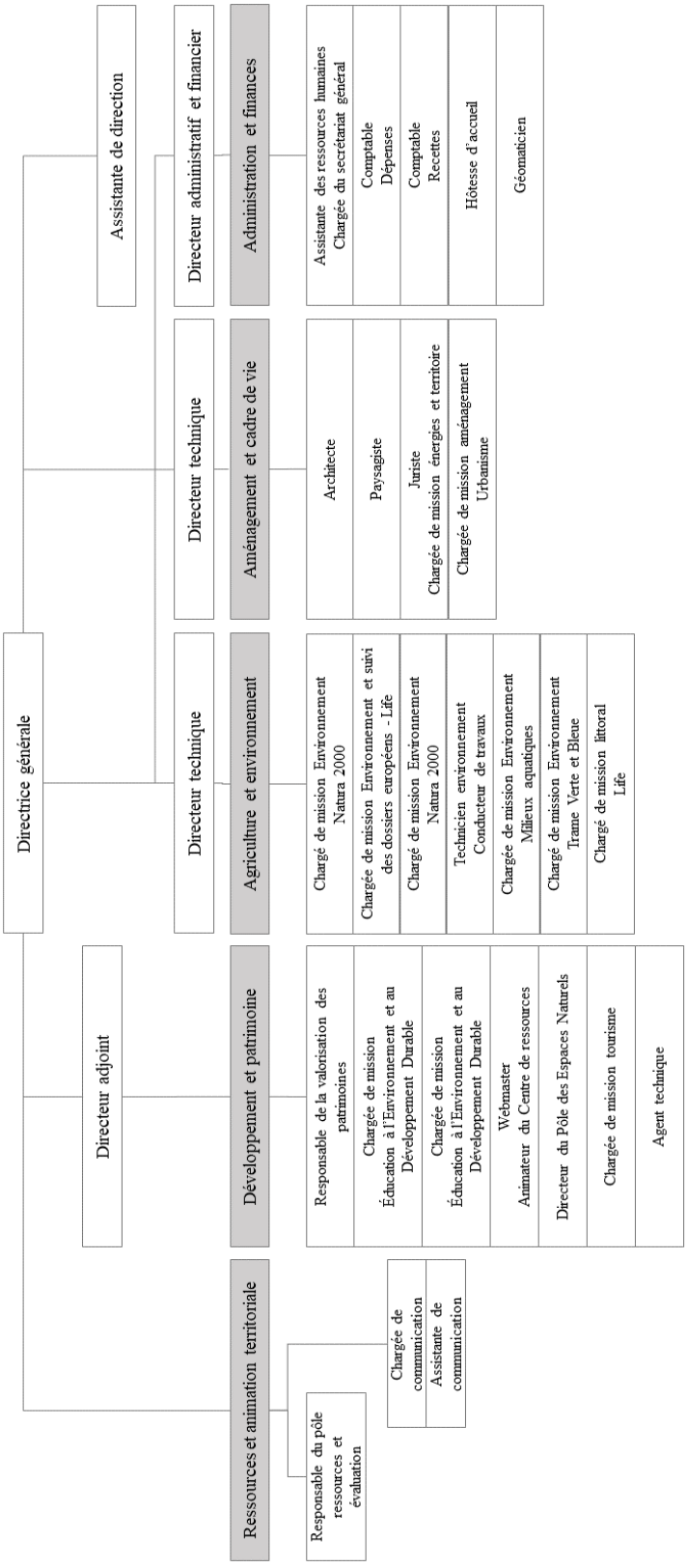
Source des extraits : DER-PR (1968).

Annexe 9. Extraits de la revue de presse (2000-2015) indiquant la relation directe entre le non-goudronnage de la PR-405 et la question environnementale [Textes originaux en portugais – Tableau 16]

Source	Extrait
Gazeta do Povo, 04/07/2003 « Buracos e falta de sinalização afetam 3 de cada 10 km de estradas no PR »	"PR-405 – Entre Antonina e Guaraqueçaba. Estrada de terra em condições ruins de trafego. Costuma deixar Guaraqueçaba isolada quando chove muito. O projeto de pavimentação encontra resistência de ambientalistas."
Paraná Online, 19/08/2008 « Chuvas bloqueiam acesso rodoviário a Guaraqueçaba »	"O prefeito da cidade, Riad Siad Zahoui (PSB), esclarece que as condições da estrada já foram piores, mas que so a pavimentação ou o calçamento da rodovia podem trazer algum desenvolvimento ao município. 'Seria uma redenção para nós [...]'." [...] "O Departamento de Estradas de Rodagem (DER) informa que todo serviço de manutenção possível é feito na rodovia, já que a pavimentação não pode ser feita por questões ambientais."
Paraná Online, 16/01/2011 « Guaraqueçaba exuberante só para os turistas »	"Conhecida pela importância do seu patrimônio natural e por contar com o maior remanescente de bioma da Mata Atlântica do País, Guaraqueçaba reserva uma condição precária, em diversos aspectos, para seus habitantes." [...] "Com tantos problemas, não é raro encontrar nativos que atribuem às Organizações Não Governamentais (ONGs) a razão para o município não se desenvolver de forma adequada."
Paraná Online, 28/01/2013 « Guaraqueçaba sofre com acesso precário »	"Segundo Martins [secretário de turismo de Guaraqueçaba], para ganhar a parcela da população que é contra a pavimentação da rodovia, o governo precisa adotar um formato de estrada-parque."
Gazeta do Povo 03/03/2015 « Situação da estrada de Guaraqueçaba é mais delicada e não há solução no horizonte »	"Tanta natureza a ser cuidada acaba criando reflexos diretos e indiretos para os moradores. Por motivos principalmente ambientais, a rodovia asfaltada nunca saiu. E a PR-405 representa um tormento."

Sources : indiqués sur le tableau

Annexe 10. Organisation actuelle de l'équipe technique pluridisciplinaire du Parc naturel régional du Marais poitevin



Source : adapté de https://pnr.parc-marais-poitevin.fr/wp-content/uploads/2015/12/Organigramme-Equipe-PNRMP-sept_2018.pdf , dernier accès en septembre 2018

Annexe 11. A propos des raisons de la difficulté d'aboutissement et de continuité des projets associatifs et coopératifs à Guaraqueçaba [Textes originaux en portugais – Tableau 20]

Source	Extrait
Fonctionnaire-chef de l'APA entre 1993 et 2005	"E esses projetos [liés au palmier, entre 1970 et 1980] que foram criados e que trouxeram... e que desorganizou toda a comunidade lá... porque houve casos que [...] de agressão na comunidade [...] o nego chegava e expulsava as pessoas que estavam ali [...] Então teve muito replantio, de palmito, mas também era muito questão, como era coisa muito incentivada, então foi muito mal feito, não teve um acompanhamento, porque os próprios técnicos do antigo IBDF não acreditavam muito nisso, foi um negócio muito mal feito eles não acreditaram muito. [...] os projetos que foram incentivados, alguns funcionavam, mas o acompanhamento era muito difícil, não tinha um acompanhamento..."
	"[...] mas eles [les mairies] ficavam na posição... eles não eram da 'proatividade'... eles queriam melhorar, mas não traziam, não eram capaz de elaborar projeto, essas coisas... quem tem que fazer isso era nós... [...] a prefeitura não tem capacidade de desenvolver sozinha a população ali, não tem, não tem capital, pra desenvolver... [...] [De l'autre côté], a universidade faz muito projeto, a universidade aí sempre esteve presente, fazendo, trazendo alternativas, é... trazendo alternativa... outro produto importante é a banana, né? Banana é um produto muito importante, então teve aquela implantação daquela fábrica de produtos para o aproveitamento da banana, né? É... pasta, banana seca, bala, e dos outros frutos, fazer suco e outras coisas... a universidade sempre teve bem presente, né? [...] então ela desenvolveu todo o projeto, desde montar os secadores... isso foi tudo desenvolvido pela universidade, todo o projeto e também na parte marinha ela trabalhou muito e muitos anos na implantação no cultivo da ostra, fazendo todo o levantamento, ensinando..."
Militante écologiste Mater Natura ; membre de l'OC2	"[...] Então, eles [SPVS], durante um bom tempo, tentaram captar recurso para atender as demandas que eles já tinham identificado né? E que, poderiam ser potencializadas ali na região, só que eles perceberam que as coisas não vão pra frente... eles tentam ir até um ponto, pensam 'ah que legal, agora eles já estão empoderados, agora eles vão poder tocar sozinhos' que foi o caso da Cooperguará que foi o caso da Cooperativa do Mel [...] E eles começaram, 'puxa vida, mas porque que não vai para frente? a gente vai lá dá o capital, planta a semente, tenta fomentar, faz a capacitação, tenta um processo de empoderamento deles dizendo: 'óh, vão se apropriando aí, porque daqui a pouco né, isso vai ficar para vocês'. E outra característica dos projetos é que eles têm um tempo determinado né, o financiamento ele vem até um tempo... [...] porque... porque que as coisas não avançam? E não é só com a SPVS, é qualquer proposta que chegue ali, ela tem uma chance enorme de não ir para frente... O que aconteceu de mais longo prazo ainda foram as propostas da SPVS, porque no fundo no fundo, com a SPVS, eles têm uma relação de amor e ódio! [...] E qualquer proposta que você for fazer para lá, você tem que considerar o 'cairós' né, por que não adianta..."
Conseillère externe de la SPVS depuis 1993	"Eu acho que é o único jeito... porque... enquanto você tiver como 'grupo', 'instituição', juntando os melhores experts disso, daquilo, para criar um trabalho para a região, você vai sempre está fazendo '*em nome de*', ou '*para*' e não '*com*'!" "Teve um evento lá [em Guaraqueçaba]... Sei que tinha um evento, sei que estava cheio de turista, sei que era no final de semana de feriado, um feriado longo assim, a secretaria de turismo estava fechada! A loja de artesanato local estava fechada! [...] Olha...Tem é pouco... não sei se é muito, mas tem um pouco da 'raiz' mesmo... vamos dizer assim: eu sou pescador eu saio, eu peguei dois peixes, um eu como hoje outro eu como amanhã, eu só vou sair para pescar depois de amanhã! [...] então esse ritmo mais lento... ele existe lá, eu acho que isso informa um pouco, esse 'desligamento': 'eu não abro a loja de artesanato quando tem turismo porque é feriado, pô!' [...] mas mesmo assim com todo trabalho de formação de discussão, de investimento financeiro inclusive com eles, agora que a SPVS deixou a Cooperguará, [parou]... Dane-se... então tem uma coisa, sempre eles estão pedindo coisas, sempre estão esperando que o '*pai*', a

	SPVS, ou que a prefeitura ou não sei quem, dê para eles!"
Chargée de mission à la SPVS depuis 1998	"Na época tinha, os cooperados eram interessantes... eram bem interessados... só que o projeto acabou, né? O nosso curso acabou, e a Cooperativa tava afanada e... uma das coisas que aconteceu, é que... trabalhar com a Cooperativa saia mais caro. Por exemplo: se você fosse lá na pousada tal, sem a cooperativa, você pagaria 'x', se você fosse pela cooperativa, teria que pagar um pouco mais, porque a cooperativa tinha um recurso que ia pra cooperativa... tinha seguro, tinha toda uma estrutura... então era mais caro, né? Então, às vezes... muitas vezes os próprios cooperados, quando eles recebiam um monte de gente na época alta, eles não ajudavam a cooperativa, então, faltou um pouco essa '*cultura de cooperativa*' [...] eles não viam como algo muito '*deles*'!"
Professeur, historien et 'fandangueiro' de la ville de Guaraqueçaba	"Cooperativa de turismo [...] Projetos ali, com tempo determinado... É... funcionou bem até, não sei... era Cooperativa de Ecoturismo, né? Nós recebíamos todo mês para fazermos fandango, tem a cooperativa de artesanato também, mas essa de turismo parou mesmo... você faz um projeto ali, um ano de vigência, acabou o projeto, larga nas mãos das pessoas, as pessoas não estão preparadas para aquilo, você não conseguiu dar formação para as pessoas para continuarem aquilo, o interesse das pessoas era... sei lá, ganhar dinheiro enquanto tinha o projeto, enquanto recebiam grupos... a hora que é para caminhar por perna própria mudam os interesses, alguém tem que trabalhar mais do que os outros, não sei... [...] Eu vejo que muda muito os interesses né... existe a Associação dos Artesãos, depois que veio todo um projeto, 'vamos transformar em cooperativa, tem patrocínio disso, patrocínio daquilo...' [...] muitos artesãos saíram de lá e entraram outras pessoas, 'ah, porque eu sei fazer isso, eu sou artesão!', então muda muito o 'interesse' da coisa. A própria Associação dos Fandangueiros que nós fizemos na época era o que, tinha 10 fandangueiros e 40 pessoas que nunca foram em um fandango na vida, o que que aconteceu, muito pouco tempo depois acabou! Eu não acredito mais nessas coisas! [...] O primeiro passo é isso, é tentar reunir, se for algum já tá ótimo! Mas ah... se vai refletir em associações e cooperativas, ninguém acaba se interessando! É diferente em uma pequena comunidade, porque daí as pessoas são obrigadas a se inserir em algumas questões ali, apesar de que também tem seus grupinhos, suas panelinhas, mas não tem saída né..."

Source : entretiens réalisés en mai et septembre 2016.

Annexe 12. Le dysfonctionnement des institutions publiques environnementales et les adaptations de l'action collective dans le cadre d'un « Observatoire » [Textes originaux en portugais – Tableau 21]

Source	Extrait
Professeur universitaire, chercheur et membre de l'Observatoire Côtier	"Mas eu acho que a grande sacada do Observatório foi se aproximar dos ministérios públicos federal e estadual. Então, hoje, essa análise, ela não vai 'solta' pra uma audiência pública e não é um grupo de ambientalistas 'malucos' que querem impedir o desenvolvimento... que vão lá ler o seu parecer... isso vai pro ministério público e o ministério público faz uso desse parecer pra subsidiar uma ação judicial, pra cancelar uma audiência, pra caso tenha algum problema no desenvolvimento, no, em todo o rito de licenciamento... então acredito que a grande sacada seja essa, essa articulação. Primeira, um grupo técnico bastante respeitado pelo histórico individual de cada um na região, somado a uma ação coordenada junto ao ministério público. [...] mas hoje o ministério já tem uma equipe mínima pra dar conta dessas demandas mais emergenciais que eles repassavam pro Observatório. Então, da mesma maneira que o Observatório tinha a iniciativa de entregar... o ministério público viu uma possibilidade de um suporte técnico e passou a demandar laudos, pericias... mas daí o observatório já não dá mais conta já que é um trabalho voluntario, não tem como..."
Militante écologiste ; membre de l'Observatoire Côtier	"Ela [PR-405] tá no mapa né? Dos empreendimentos e obras, mas ela não tá... Hoje, a gente [OC2] não fala nela, porque qual é o nosso papel? É o que está em processo de licenciamento, ou o que está... ou a bola da vez! E ela ainda não entrou como bola da vez... se por ventura ela entrar, o Observatório vai atuar em cima."
	"As coisas chegam lá... Tanto que, no dia do da votação do Plano Diretor de Pontal, todos os prefeitos foram... para apoiar, né o prefeito de Pontal, todos eles foram. Então... ninguém foi lá para discutir nada... Eles só foram lá para aprovar o negócio [risos] entendeu? E aí, a gente acabou com a festa deles!"
Procureur au Ministère public de l'État du Paraná	"O que eles fizeram? O IAP criou uma câmara técnica de comissionados, recém-formados, que não são servidores concursados, que não é uma equipe experiente em licenciamento ambiental para licenciar... Então hoje, quem licencia as áreas do Paraná é uma câmara técnica, multidisciplinar, de comissionados seletivamente escolhidos pelo presidente da IAP, e supervisionados lá pelos diretores para fazer o licenciamento!" "O que é que eu tô fazendo agora? [...] nesse procedimento eu vou verificar quais os problemas dos dois órgãos, e o que pode ser feito [...] Mas é complicado, porque assim: existe um grupo liderado por um candidato a vereador – condenado criminalmente por fraude em licenciamento ambiental –, que quer destruir o COLIT, e eu sou contra destruir o COLIT. E eu 'tô' trabalhando pra manter o COLIT. Então assim, como é que eu trabalho 'pra' manter o COLIT e também quero mudar o COLIT?"
Ingénieur forestier, fonctionnaire à l'IAP	"Hoje, por exemplo, também, uma dificuldade que eu vejo... foi um aspecto positivo, mas que também é um aspecto negativo... que é a ação do ministério público, sabe? Ele se 'tutelou' como o protetor único e perpetuo e defensor do meio ambiente... então qualquer autorização que a gente emita [...], por mais que esteja nos padrões técnicos adequados e legais, se o ministério não gostar, ele vai e entra com uma ação pública ou técnica... e a Instituição não vai nos dar apoio jurídico... então nós estamos muito reféns da posição do ministério público [...] agora a gente sempre pensa: 'e se o ministério me questionar?'. Isso é um problema sério: não há gestão! Cada parte atua de uma forma isolada [...]"

Source : entretiens réalisés en mai et septembre 2016.

Liste des signes et acronymes

CDB	Convention sur la Diversité biologique
ENP	Espace naturel protégé
ENPH	Espace naturel protégé habité
ITT	Infrastructure de Transport terrestre
ONG	Organisation non-gouvernementale
SNAP	Système national d'aires protégées
TNC	« *The Nature Conservancy* »
UICN	Union Internationale pour la Conservation de la Nature
WWF	« *World Wild Fund for Nature* »

France

CNPN	Conseil national de Protection de la Nature
DATAR	Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action régionale
DIREN	Direction régionale de l'Environnement
DREAL	Direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
EP	Équipe politique (du PNR)
ET	Équipe technique (du PNR)
FPNRF	Fédération des Parcs naturels régionaux de France
PNR	Parc naturel régional
SM	Syndicat mixte

Brésil

APA	Aire de Protection environnementale « *Área de Proteção Ambiental* »
CONAPA	Conseil consultatif de l'Aire de Protection environnementale de Guaraqueçaba « *Conselho consultivo da Área de Proteção Ambiental de Guaraqueçaba* »
CT	Comités techniques « *Câmaras técnicas* »
DER	Département des infrastructures routières « *Departamento de Estradas de Rodagem* »
DNIT	Département National d'Infrastructure de Transports « *Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes* »
ESEC	Station Écologique « Estação Ecológica »
FGBPN	Fondation Groupe Boticário de Protection à la Nature « *Fundação Grupo Boticário de Proteção à Natureza* »
GT	Groupes de travail (de l'APA) « *Grupos de trabalho* »
IAP	Institut environnemental du Paraná « *Instituto Ambiental do Paraná* »
IBAMA	Institut Brésilien de l'Environnement et des Ressources naturelles renouvelables « *Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos naturais renováveis* »

IBDF	Institut Brésilien de Développement forestier « *Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal* »
ICMBio	Institut Chico Mendes de Conservation de la Biodiversité « *Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade* »
IPARDES	Institut Paranéen de Développement Économique et Social « *Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social* »
ISA	Institut Socioenvironnemental « *Instituto Socioambiental* »
MMA	Ministère de l'Environnement « *Ministério do Meio Ambiente* »
PG	Plan de Gestion « *Plano de Manejo* »
SEMA	Secrétariat spécial de l'Environnement « *Secretaria Especial do Meio Ambiente* »
SEMA-PR	Secrétariat de l'Environnement et des Ressources hydriques (État du Paraná) « Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos »
SNUC	Système National d'Espaces naturels protégés « *Sistema Nacional de Unidades de Conservação* »
SPVS	Société de Recherche en Vie Silvestre et Éducation environnementale « *Sociedade de Pesquisa em Vida Selvagem e Educação Ambiental* »
SUREHMA	Superintendance des Ressources hydriques et de l'Environnement « *Superintendência de Recursos Hídricos e Meio Ambiente* »

Liste des illustrations

Image 1. En haut, les 51 Parcs naturels régionaux en France et la localisation du PNR du Marais poitevin ; en bas, composants du paysage maraichin : le marais communal de Lairoux, utilisé à des fins de pâturage (à gauche) et une des routes départementales du Marais poitevin (à droite). **10**

Image 2. En haut, les 34 Aires de Protection environnementale fédérales au Brésil et la localisation de l'APA de Guaraqueçaba ; en bas, composants du paysage de Guaraqueçaba : le bourg de la municipalité se trouve entouré par la baie et la « Serra do Mar » (à gauche) ; la route non-goudronnée PR-405 traversant l'APA de Guaraqueçaba (à droite). **11**

Image 3. Schéma unifiant les éthiques environnementales et leurs déclinaisons concernant les approches de protection de la nature par les espaces naturels protégés **21**

Image 4. L'environnement comme système de représentation politique **41**

Image 5. Trois des logos adoptés par les Parcs naturels régionaux de France au cours des années..... **59**

Image 6. Parc naturel régional du Marais poitevin (en jaune) **110**

Image 7. Évolution des surfaces (hectares) des prairies permanentes et des zones de grandes cultures entre 1979 et 1997 au Marais poitevin **134**

Image 8. Logo de la démarche collective, pilotée par le PNR du Marais poitevin, de création de la « Destination Marais poitevin », lancée en 2016..... **141**

Image 9. Logo de la démarche de la FPNRF de création de la marque « Valeurs PNR », adoptée par le PNR du Marais poitevin en 2017..... **141**

Image 10. Le tracé de l'autoroute des Estuaires en 1993 comptait avec un axe principal et des antennes, dont le tronçon Sainte-Hermine-La Rochelle, abandonné en 1994 (en rouge la portion qui fait référence au Marais poitevin)..... **146**

Image 11. Les options de passage de l'A83, en débat en 1992. Les tracés « sud-sud » et « sud-nord » en pointillé, traversant une partie du marais mouillé et le tracé au « nord » de Niort, arrêté en 1994 et inauguré en 2001..... **148**

Image 12. Le choix du passage de l'A83 au nord de Niort fut fait dans le même jour que celui d'abandon du projet routier à l'ouest du Marais poitevin (Saint-Hermine-La Rochelle) et de l'adoption de celui de l'A831 (Fontenay-le-Comte-Rochefort)..... **151**

Image 13. Des références distinctes à l'« Environnement ». Le Marais poitevin est composé par différents unités paysagères qui remettent à différents valeurs et urgences de « préservation ». Parmi les unités paysagères on remarque : les marais mouillés (en haut), le marais desséché (en bas gauche) et le marais littoral (en bas droite) **156**

Image 14. Le fuseau de l'A831 traverserait le Marais poitevin et le Marais de Rochefort **157**

Image 15. Les élus départementaux et régionaux (en premier plan) se manifestent en 2013 pour la construction de l'A831, surnommé « Autoroute de l'Emploi » **162**

Image 16. L'Aire de Protection environnementale de Guaraqueçaba (en orange) occupe presque la totalité du littoral nord de l'État du Paraná. Son accès se fait essentiellement par la baie et par la route PR-405 (en noir). **172**

Image 17. Les terres plates, à côté de l'axe routier de la PR-405 (à gauche), sont occupées par la culture de riz, ainsi que par l'élevage de buffles (à droite), ce dernier existant encore aujourd'hui .. **179**

Image 18. La route nationale BR-101 aujourd'hui. En rouge le secteur entre le littoral du Paraná et le littoral sud de São Paulo, toujours pas construit..... **207**

Image 19. Municipalités et les principales infrastructures terrestres du littoral nord du Paraná aujourd'hui..... **208**

Image 20. Autocollant de l'Association des Amis de Guaraqueçaba (à gauche) et panneau de bienvenue (à droite) installé à l'entrée de la ville..... **218**

Image 21. L'adéquation des berges et la structuration des promenades en barque constituent des outils de valorisation des marais mouillés de Deux-Sèvres (à gauche) ; des structures d'observation d'oiseaux mettent en valeur le volet écologique des communaux (à droite) **251**

Image 22. En haut, les locaux utilisés par l'ICMBio dans l'ancienne station ferroviaire d'Antonina ; en bas les locaux occupés par les instituts environnementaux à Guaraqueçaba : le « Casarão », occupé par la SEMA/IBDF dans les années 1980, devenu centre de visiteurs, mais en relatif abandon (à gauche) ; les locaux actuels de l'ICMBio à Guaraqueçaba (à droite) **278**

Liste des tableaux

Tableau 1. Système de catégories de protection de l'UICN et les espaces naturels protégés correspondants en France et au Brésil **24**

Tableau 2. Grands référentiels « nature » et orientations de l'action des pouvoirs publics entre le XXe et le début du XXIe siècle **26**

Tableau 3. Différentes phases d'implémentation des PNR selon leurs caractéristiques (surface, habitants, communes) **61**

Tableau 4. Parcs naturels régionaux français – données principales **66**

Tableau 5. Évolution des concepts et des approches adoptés lors de la définition des Aires de Protection Environnementale **93**

Tableau 6. Aires de Protection environnementale brésiliennes – données principales et disposition des instruments de gestion **97**

Tableau 7. Espaces naturels protégés situés dans le périmètre de l'actuel Parc naturel régional du Marais poitevin **132**

Tableau 8. Liste non exhaustive des plans, études et rapports sur le Marais poitevin (1990-2014) ... **136**

Tableau 9. Extraits des avis, observations et recommandations concernant des questions environnementales lors de la concertation autour du fuseau de 1000 m de l'A831 (2001-2002) **153**

Tableau 10. L'étude supplémentaire demandée par le ministre de l'Environnement et des Transports (J-L. Borloo) à la LPO en 2009 aurait été une manière indirecte de bloquer le projet de l'A831 par la hausse des coûts de construction **160**

Tableau 11. Les élus départementaux et régionaux manifestent contre la décision de la ministre de l'Environnement concernant l'évitement du lancement de l'appel d'offres de l'A831 en 2014 ..... **163**

Tableau 12. Espaces naturels protégés et/ou classés concernant le territoire de l'APA de Guaraqueçaba **182**

Tableau 13. Diagnostics, plans et programmes de développement et de gestion environnementale de Guaraqueçaba (années 1990) **185**

Tableau 14. Principaux programmes et projets d'intervention basés sur les présupposés environnementaux et mis en place dans le secteur concerné par l'APA de Guaraqueçaba **193**

Tableau 15. Les récits des habitants de Guaraqueçaba à l'époque de la construction de la PR-405, démontrant leurs attentes, méfiances et plans par rapport au futur **210**

Tableau 16. Extraits de la revue de presse (2000-2015) indiquant la relation directe entre le non-goudronnage de la PR-405 et la question environnementale **216**

Tableau 17. La « publicisation » de Ségolène Royal et celle des enjeux de protection du Marais poitevin ont partie liée, en orientant les débats publics autour des affaires autoroutières et de la labellisation du PNR du Marais poitevin **239**

Tableau 18. Compréhensions et craintes des acteurs sociaux, politiques et techniques vis-à-vis des réunions, concertations et enquêtes publiques **243**

Tableau 19. L'apaisement du territoire, l'évitement des sujets conflictuels et le recadrage des fonctions et missions centrales du PNRMP permettent sa relabellisation en 2014..... **249**

Tableau 20. À propos des raisons de la difficulté d'aboutissement et de continuité des projets associatifs et coopératifs à Guaraqueçaba **280**

Tableau 21. Le dysfonctionnement des institutions publiques environnementales et les adaptations de l'action collective dans le cadre d'un « Observatoire » **289**

Table des matières

Introduction générale 1

Les antécédents de notre parcours de recherche et le choix pour un travail de thèse sur les « expériences » 2

Problématique et questions centrales de recherche 6

Le raisonnement à partir de deux terrains d'étude 8

Organisation de la thèse 12

Chapitre 1 15

Les Espaces Naturels Protégés Habités (ENPH) : des objets d'étude pluriels

1.1. Les Espaces Naturels Protégés Habités : le choix de la pluralité 16

1.1.1. Un premier cadrage des espaces naturels protégés habités : les « éthiques environnementales » 18

1.1.2. Un deuxième cadrage des espaces naturels protégés habités : les approches de conservation 21

1.1.3. Un troisième cadrage des espaces naturels protégés habités : l'action publique entre les catégories d'aires protégées et les grands référentiels « nature » 23

1.2. La construction de la problématique : les ENPH comme objets de recherche 28

1.2.1. Dépasser les approches sectorielles de protection de la nature 29

1.2.2. Rendre compte des adaptations entre territoires et gestion publique 30

1.2.3. Un questionnement autour des expérimentations 32

1.3. Le choix pour une mise en parallèle : repères d'une analyse « enracinée » 34

1.3.1. De la phase exploratoire de recherche : une approche « comparative » ? 35

1.3.2. De la phase d'affinement de la méthodologie : une approche par les expériences 37

1.3.3. De la phase de retour aux expériences publiques de « l'environnement » 40

1.3.4. Notes sur l'instrumentalisation de la recherche 42

Première Partie 45

Des points de repère sur les modèles de Parc naturel régional et d'Aire de Protection environnementale

Chapitre 2 47

Les Parcs naturels régionaux (PNR) : les aspects fondamentaux du modèle français

2.1. Les origines du modèle des PNR et sa place dans le débat environnemental français 48

2.1.1. La protection de l'environnement en France et l'expérimentation 49

2.1.2. Les Parcs naturels régionaux, la pluralité environnementale et institutionnelle 55

2.2. L'évolution de l'agenda des PNR 57

2.2.1. Les débats à l'origine des Parcs naturels régionaux 57

2.2.2. Les phases de l'expérience pratique des PNR.....60
2.3. Les PNR aujourd'hui : les instruments, perspectives et politiques publiques connexes 65
2.3.1. Le fonctionnement-base des Parcs naturels régionaux.....65
2.3.2. Les liens des Parcs naturels régionaux à des politiques, projets et instruments.....72
Chapitre 3.....79
Les Aires de Protection Environnementale (APA) : les aspects fondamentaux du modèle brésilien
3.1. Les origines du modèle des APA et sa place dans le débat environnemental brésilien.....81
3.1.1. La protection de la nature au Brésil et l'imaginaire national 82
3.1.2. Les Aires de Protection environnementale : inspirations et incertitudes.....88
3.2. L'évolution de l'agenda des APA.....90
3.2.1. La formalisation progressive des « Aires de Protection environnementale » 90
3.2.2. Les référentiels adoptés dans la définition de la catégorie d'« Aire de Protection environnementale » 92
3.3. Les APA aujourd'hui : les instruments et les politiques publiques connexes 94
Deuxième Partie..... 105
La construction des champs de l'expérience
Chapitre 4.....109
En France, le Parc naturel régional du Marais poitevin et le projet autoroutier A831
4.1. Le Marais poitevin et les pratiques sociales autour de l'eau 112
4.1.1. La maîtrise de l'eau et l'occupation du territoire du Marais poitevin 112
4.1.2. Les catégories « socio-géographiques » du Marais poitevin.....116
4.1.3. La maîtrise de la gestion du Marais poitevin entre l'État et les sociétés de marais 119
4.1.4. L'intensification agricole, la prise d'ampleur d'une économie basée sur de grandes parcelles productives et l'avancée vers des zones de marais mouillé 122
4.2. Les projets environnementaux dans le Marais poitevin à partir des années 1970 125
4.2.1. La première vague de valorisation touristique du Marais poitevin entre paysage pittoresque et paysage agricole.....126
4.2.2. La voie nouvelle représentée par le modèle de Parc naturel régional et le pari sur le tourisme.....127
4.2.3. La non-reconnaissance de la structure PNR et la place du débat environnemental 128
4.2.4. Le débat environnemental s'élargit et des effets se sentent sur la structure et sur le territoire Parc.....132
4.2.5. Le premier et seul PNR à n'avoir pas renouvelé son label : la quête de nouvelles solutions 134
4.2.6. Les démarches, les empêchements et les concurrences de la relabellisation du PNR...137
4.2.7. La relabellisation de 2014 et les nouvelles stratégies basées sur les « Valeurs PNR ».140
4.3. L'expérience de l'affaire autoroutière de l'A831 142

4.3.1. La place des autoroutes en France et le projet de « l'autoroute des Estuaires »....142

4.3.2. Le projet de l'A83 à l'intérieur de l'autoroute des Estuaires et son passage par le Marais poitevin....145

4.3.3. L'A831 entre compensations politiques et territoriales....149

4.3.4. L'évolution des débats autour de l'A831 et de ses enjeux environnementaux....152

4.3.5. Le Parc naturel régional aux abonnés absents ?....164

Chapitre 5....169

Au Brésil, l'Aire de Protection environnementale de Guaraqueçaba et le goudronnage de la route PR-405

5.1. Esquisses d'une histoire environnementale de Guaraqueçaba : la nature et l'homme entre instabilités foncières et économiques....171

5.1.1. Les cycles d'exploitation directe des ressources locales lors du Brésil colonie et du Brésil empire....172

5.1.2. Les cycles productifs par l'immigration européenne lors du Brésil République....174

5.1.3. La deuxième moitié du XXe siècle et les cycles par les nouvelles promesses de développement : le détournement du pouvoir public....176

5.1.4. Les années 1980 : des signes de contrôle par le pouvoir public....179

5.1.5. Le début du cycle « environnemental » par la réglementation des usages de la terre....181

5.1.6. Le cycle de la pluralisation de l'action environnementale à Guaraqueçaba....184

5.2 Les projets environnementaux à Guaraqueçaba depuis les années 1970....187

5.2.1. Le basculement d'une trajectoire socio-économique ancienne....187

5.2.2. Au niveau de la perception : loi, contrainte et environnement....189

5.2.3. Au niveau des « plans » : attribuer et renforcer la vocation environnementale....191

5.2.4. Les plans et les programmes environnementaux et la disponibilisation d'infrastructures de base : une société « pour » l'environnement ?....195

5.2.5. Le biais participatif : le début des renouvellements sur les approches de protection de la nature....198

5.2.6. La participation devient officielle mais vulnérable : le Conseil Délibératif-Consultatif de l'APA entre une cruciale mise en relation entre les parties prenantes et une récente phase de désengagement....199

5.3 L'expérience de l'affaire routière au sein de l'APA : le goudronnage de la PR-405....204

5.3.1. Les routes et les zones de prédilection de développement économique....205

5.3.2. La construction des routes dans le littoral nord du Paraná : la PR-340 et la PR-405, sources de promesses et d'incertitudes....207

5.3.3. La mise à l'épreuve du pouvoir de changement d'une liaison routière....211

5.3.4. Le renouvellement de la promesse de « rédemption » : le goudronnage de la PR-405 et la définition progressive de la contrainte imposée par les « écologistes »....212

5.3.5. Les projets de route sous un régime « écologique »....214

5.3.6. Le non-aboutissement du projet routier malgré les mobilisations de l'action collective et les « engagements » des élus....216

Troisième Partie 223

Les ENPH, des espaces dynamiques au gré des transactions : écologie des expériences publiques de l'environnement

Chapitre 6.....227

Le Parc naturel régional du Marais poitevin : les expériences entre débats et arbitrages publics, compensations territoriales et recompositions institutionnelles

6.1. De la construction indéfinie d'une expérience par des expérimentations.....228

6.1.1. La mise en acte dans un cadre réglementaire en construction : on va voir ailleurs.....229

6.1.2. L'incompréhension de la démarche participative : de l'originalité institutionnelle, démocratique et thématique.....231

6.1.3. L'expérimentation d'un régime de « problematicité » par l'environnement.....233

6.2. De la problématisation des expériences par l'amplification du débat public 237

6.2.1. La formation de l'attention mutuelle : le poids des personnages et des événements clés.....237

6.2.2. Le poids de l'Environnement et la remise en cause du rôle PNR 240

6.2.3. La place des enquêtes publiques et l'imbrication de la publicisation commune des affaires PNR et autoroute 243

6.3. De la re-signification du dispositif Parc naturel régional du Marais poitevin 246

6.3.1. La relabellisation : une négociation répondant aux traumatismes du territoire par la pluralisation des dispositifs 247

6.3.2. Des dispositifs souples localisés : entre durabilité, valorisation et compromis.....250

6.3.3. La maitrise de l'expérience publique de l'environnement dans le Marais poitevin 252

Chapitre 7.....257

L'Aire de Protection environnementale de Guaraqueçaba : des expériences entre étrangetés, rumeurs et création d'une culture publique

7.1. De se faire exister par le contrôle à se faire épargner par l'évitement.....258

7.1.1. L'affaire de la reconnaissance du « public » 259

7.1.2. Les dissonances autour de ce qui pose problème et les formes de leur publicisation ...260

7.1.3. De la peur concrète à la peur diffusée par les rumeurs.....263

7.1.4. Encaisser les troubles : « l'étrangeté » et « l'évitement » 266

7.2. De l'étrangeté mutuelle à l'établissement partiel de « publics » 271

7.2.1. Les sens construits à partir de l'expérience vécue.....272

7.2.2. Les sens renouvelés à partir de l'expérience débattue.....273

7.2.3. La route : rendre concrets les troubles et leur donner un nouveau sens 275

7.2.4. Les ressources, la formation et l'engagement partiel des « publics » 276

7.3. Des réaménagements de l'Aire de Protection environnementale de Guaraqueçaba et des expériences publiques associées.....284

7.3.1. La place et les conditions actuelles du débat par le Conseil Consultatif.....285

7.3.2. L'environnement par au-delà du format de l'APA et des ONG : le renouvellement de l'action collective 287

7.3.3. La tendance de la gestion intégrée et adaptative : l'environnement prend différentes formes 290

7.3.4. Une plus grande acceptabilité de l'APA et du goudronnage de la route ? 292

Conclusion finale 295

Considérations méthodologiques 298

Références 301

Références bibliographiques 301

Sources françaises 314

Sources brésiliennes 320

Sources internationales 326

Annexes 327

Liste des signes et acronymes 347

Liste des illustrations 349

Liste des tableaux 351

Table des matières 353