

## La « triple conservation » comme technologie de gouvernement

Théo Jacob

Volume 20, Number 1, May 2020

Conservation de la biodiversité : quels modèles de conception et de gestion pour les aires protégées ?

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1078818ar>

DOI: <https://doi.org/10.4000/vertigo.27591>

[See table of contents](#)

### Publisher(s)

Université du Québec à Montréal  
Éditions en environnement VertigO

ISSN

1492-8442 (digital)

[Explore this journal](#)

### Cite this article

Jacob, T. (2020). La « triple conservation » comme technologie de gouvernement. *VertigO*, 20(1). <https://doi.org/10.4000/vertigo.27591>

### Article abstract

Initially designed as tools of restriction, protected areas now go together with decentralisation. Their new goals for local democracy and economic development participate of a globalized evolution of public administration, from "sovereignty" to "governmentality". An study of large protected areas shows how conservation complements state redeployment. In French Guyana and in the Brazilian state of Amapá, it comes after sovereign function strategies maintained on a distant Amazonia, switching between paternalistic attitude and delegation of authority to local elite groups. On these "abnormal" territories, conservation institutions are trying to reconcile different legitimacies. In bringing together local communities, public officials and economic players, administrators organise spaces of state governance that go along with regional autonomy. These concertation places are aiming to restrain the development of social and political gaps, in creating new mobilities on territories. Environmental protection justifies a frugal type of governance, by multiplying counter powers and surveillance entrenchments between stakeholders of a common space. When inciting the emergence of a new "civil society" in barely administered back lands, this creates new rivalries and spreads managing rationale of responsibility.



---

# La « triple conservation » comme technologie de gouvernement

Théo Jacob

---

## Introduction

- 1 Depuis une trentaine d'années, une part importante des débats et analyses politiques sur la conservation de la nature tourne autour du concept de « participation »: changement notable intervenu durant les années 1970 et 1980 sous l'impulsion de l'Unesco et des grandes ONG internationales, l'ouverture des parcs naturels aux populations locales a mis fin à une longue tradition de « mise sous cloche » (Chartier et Ollitrault, 2005; Chartier, 2004). Si la menace d'un « retour aux barrières » est régulièrement pointée par les représentants politiques locaux, et si les lacunes de ces nouveaux modes de gestion ne manquent pas d'être dénoncées, la participation continue d'être traitée comme un phénomène positif, appelé à se développer. Vectrice d'*empowerment*, la conservation participative s'affirme comme un secteur pertinent de l'action publique pour des populations marginalisées ou mal intégrées à leurs États centraux (Dumoulin, 2005). Dès les années 1980, les identités communautaires et les intérêts économiques privés sont présentés comme des leviers pour les aires protégées (Aubertin et Rodary, 2008). Les années 1990 intègrent l'apport des sciences sociales, contribuant à faire reconnaître le rôle des connaissances traditionnelles sur les écosystèmes locaux (Aubertin et Rodary, 2008). À travers le concept de « double conservation » naturelle et culturelle, qui connaît une influence grandissante dans les arènes internationales (Kolher, 2011), les politiques de protection de l'environnement sont appelées à jouer un rôle émancipateur.
- 2 Porter un regard réflexif sur cette évolution des politiques environnementales place la recherche dans une situation délicate. En effet, les analyses scientifiques sur le « participatif » sont construites dans un espace intermédiaire, « à la limite du prescriptif et du normatif » (Pestre, 2011): « *l'observateur savant se fait tantôt évaluateur d'une expérience de "démocratisation" tentée par une administration, [...] lorsqu'il ne se fait pas tout simplement*

prescripteur de pratiques de (bonne) “gouvernance” » (Michel, 2007). Cette tendance est renforcée par un climat d’« urgence », social et écologique, mais aussi budgétaire, qui soumet la production de nouveaux savoirs à des impératifs stratégiques permanents. C’est pourquoi nous avons fait le choix d’étudier les politiques de conservation en condition d’extériorité. Dans cette perspective, l’étude d’institutions dites « environnementales » s’affirme comme l’occasion de mesurer la réalité du chemin parcouru, ainsi que le poids des opportunités sur nos définitions des problèmes contemporains.

- 3 Cet article, fondé sur des recherches de thèse menées pendant deux ans en Amazonie française et brésilienne, entend montrer comment la conservation de la nature appuie la réforme managériale de l’État – vers une forme plus décentralisée et participative<sup>1</sup>. En réintégrant les évolutions du monde de la conservation aux mutations engagées au sein de l’administration publique depuis les années 1980, la conservation participative n’apparaît plus seulement comme un outil d’émancipation, mais également comme une « technologie de pouvoir » à destination de territoires périphériques, où la capacité d’intervention étatique est particulièrement réduite. L’étude comparative de la mise en œuvre d’immenses aires protégées en Guyane française et dans l’État brésilien de l’Amapá permet ainsi de souligner le lien entre « participation » et nouveaux mode de contrôle (Gourgues et al., 2013). Cet article entend proposer un socle théorique à même d’éclairer la fonction gouvernementale jouée par la conservation de la nature sur des territoires périphériques mais stratégiques pour les États centraux.

## Problématique et approche méthodologique

- 4 Comment gouverne-t-on les hommes au nom de l’Environnement ? En quoi la norme environnementale enrichit-elle la construction d’« un État simultanément minimisé et maximisé » (Beck, 2003) ? Pour répondre à cette question, nous avons choisi une entrée par les « rationalités de gouvernement » et l’« art libéral de gouverner »<sup>2</sup> (Foucault, 2004).
- 5 À travers une double méthode épistémologique et sociologique, nous avons confronté les propriétés théoriques d’un mode de gouvernement à un secteur de l’action publique, la conservation de la nature, sur deux territoires périphériques et stratégiques, la Guyane française et l’État brésilien de l’Amapá. Ce travail doit nous permettre de replacer l’aire protégée de « nouvelle génération » – dont les missions ont été reformulées conjointement au concept de « développement durable » – dans un dispositif stratégique: celui de la réforme managériale de l’État. Au fil de nos recherches sur les territoires concernés, nous comprenions en effet que les expériences institutionnelles nées avec la conservation ne pouvaient être comprises isolément de la logique portée par l’administration centrale. Leurs cadres d’action s’intégraient dans une stratégie globale d’autonomisation du territoire: accompagner l’émergence, par les procédures interactionnelles, d’individus coopérateurs et raisonnables, dont la citoyenneté se réaliserait dans le cadre de préoccupations communautaires, et sur lesquels l’État libéral pourrait s’ajuster.
- 6 Nous avons fait le choix de privilégier six éléments comme critères principaux de la comparaison: a) la date de création des aires protégées étudiées – les années 2000 comme contexte de « redéploiement de l’État » (Hibou, 1998); b) l’échelle politique d’impulsion ou d’incitation de ces politiques publiques – le gouvernement central; c) l’envergure territoriale des aires protégées – des dispositifs géants qui concernent

entre 25 et 45 % des régions étudiées; d) le positionnement politique du territoire concerné dans son ensemble national – des territoires à la fois périphériques et stratégiques; e) la fonction catalysatrice de ces dispositifs sur les jeux de pouvoir locaux; f) les dynamiques régionales d'appropriation et de contestation.

7 Ce travail recourt à différentes disciplines et types de matériaux. Notre volonté d'embrasser la complexité d'un système de gouvernement, de ses influences internationales à ses effets territoriaux, en passant par ses modes de traduction à l'échelle nationale, impliquait de diversifier les méthodologies et les sources.

- Nous avons élaboré un cadre théorique capable de resituer la conservation de la nature dans le processus de réforme de l'État. Nous avons tout d'abord porté notre attention sur une littérature managériale des administrations – tant du côté états-unien, que brésilien et français. Projet de lois, documents cadres, plans gouvernementaux, rapports et essais théoriques ont été des sources précieuses pour comprendre les manières de « conduire les conduites » à l'heure du « faire mieux avec moins ». Nous avons ensuite analysé la traduction de ces principes dans le cadre des relations *Nord-Sud* à travers les politiques financées par les agences de coopération, ainsi que les grands programmes internationaux d'environnement. Nous avons cherché à comprendre comment cette normativité nationale et internationale influençait la littérature gestionnaire développée dans le giron de la conservation. Enfin, nous avons étudié la mise en œuvre de ces principes de gestion à l'échelle régionale.
- Afin de comprendre l'agencement ancien des jeux de pouvoir régionaux, nous avons rassemblé les travaux existants sur la Guyane française et l'Amapá, en nous concentrant sur l'évolution de leur aménagement territorial: structurations économiques et foncières, mais aussi diversité des modes de peuplement et d'administration depuis l'époque coloniale. Ce travail d'archiviste nous a permis d'intégrer la création des aires protégées aux dynamiques politiques de ces territoires.
- Nous avons poursuivi ce travail par la consultation des différents documents internes émanant des aires protégées étudiées: plans de gestion, documents de travail, rapports, plans stratégiques, communications, avis de consultations institutionnelles et d'enquêtes publiques. Nous avons également analysé les comptes rendus de réunions de leurs différentes instances participatives sur plusieurs années. Ce type de source présente évidemment des limites, car la transcription des débats est nécessairement biaisée par les rapports de force – chaque acte étant soumis à approbation après lecture en séance plénière. Il en résulte parfois – nous l'avons constaté – de grandes dissemblances entre la véhémence des échanges et le caractère policé de leur transcription. Cependant, les comptes rendus permettent d'apprécier avec finesse les discours et les stratégies développées par les acteurs de la conservation, ainsi que les tensions et certaines dynamiques d'appropriation. Grâce aux cahiers de présence, et lorsque nous disposions de données sur une période suffisamment longue, nous avons effectué un relevé précis des taux de participation de chaque catégorie d'acteurs. Nous avons enfin assisté en tant qu'observateur-participant à plusieurs de ces réunions entre 2013 et 2015. Dans des contextes souvent extrêmement conflictuels, cette posture de « tiers » - entre gestionnaires et participants - a été associée par les acteurs à un rôle de médiation - même si la présente étude n'a pu être encore restituée auprès des parties prenantes. Hors de ces instances, nous avons été sollicité par les gestionnaires, les habitants et les politiques locaux, pensant que notre travail participerait à corriger les dispositifs existants. Ces sollicitations ont contribué à orienter la finalité de notre enquête: élaborer un savoir critique sur les techniques de gouvernement, à destination des gouvernés et des gouvernants.

- Plus d'une centaine d'entretiens semi-directifs ont été menés en Guyane française et en Amapá entre 2013 et 2015. Nous avons rencontré l'ensemble des parties prenantes des socio-écosystèmes étudiés: gestionnaires d'aires protégées, responsables d'administrations centrales et régionales, élus locaux, représentants d'ONG et d'associations, acteurs économiques, scientifiques et communautés d'habitants.

## La « gouvernementalité »: un cadre d'analyse foucauldien

- 8 La notion de « gouvernementalité » fait singulièrement écho à notre objet d'étude. Selon Michel Foucault, le pouvoir ne se possède pas, il s'échange et se diffuse. Si le philosophe démontre l'existence de stratégies de domination, il montre également que nous nous ajustons à ces stratégies, en tant que sujets. La « gouvernementalité » naît à l'interface des gouvernants et des gouvernés. Dans un sens général, ce terme désigne: « *la rencontre entre les techniques de domination exercées sur les autres et les techniques de soi* » (Foucault, 2001).
- 9 Durant ses cours donnés au Collège de France entre 1977 et 1978, Foucault analyse l'évolution des manières de gouverner au sein des sociétés occidentales depuis la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle. Il identifie trois régimes étroitement connectés: la « souveraineté », la « discipline », et une nouvelle forme de pouvoir, inspirée de l'économie et de la biologie, la « sécurité » (Foucault, 2004).
- 10 La « souveraineté » repose sur un mécanisme légal ou juridique. Elle se construit sur un rapport d'obéissance totale, passif, des individus à leur souverain. Dans ce contexte, la loi, qui prescrit ou qui interdit, cherche à figer toute contestation. « *Le problème traditionnel de la souveraineté [...] a jusque-là toujours été, ou bien de conquérir des territoires nouveaux, ou bien de garder le territoire conquis. On peut dire, dans cette mesure-là, que le problème de la souveraineté était en quelque sorte: comment faire pour que ça ne bouge pas ? Ou comment est-ce que je peux avancer sans que ça bouge ?* » (Foucault, 2004). Le registre de la « souveraineté » offre un modèle pertinent pour une archéologie de la conservation. En effet, les premières aires protégées d'Amérique du Nord au XIX<sup>e</sup> siècle cherchent à rétablir un milieu édénique, privé de ses potentialités évolutives: « *the Pristine Nature* » (Cronon, 1996). Du côté des empires coloniaux européens, les aires protégées sont conçues comme des espaces privatisés dont l'exploitation « rationnelle » est confiée aux services forestiers, tandis que les usages locaux s'y trouvent prohibés<sup>3</sup> (Pinton, 2014). Cette stratégie, visant la « mise sous cloche » d'écosystèmes non-anthropisés, fait initialement des aires protégées des outils de fixation du territoire.
- 11 À la « souveraineté » s'ajouterait la « discipline » dès la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle. Ces deux « régimes de pouvoir » partagent une même caractéristique, « *primitivement prescriptive* », fondée sur la coercition (Foucault, 2004). Néanmoins, décrite par Foucault dans le cadre des manufactures, de l'école ou du système carcéral, la « discipline » se présente comme une forme de pouvoir plus gestionnaire, corrective et ajustée. Fonctionnant sur le mode d'une économie calculée et permanente, son originalité est de chercher à automatiser le pouvoir, en le rendant plus anonyme, plus diffus et moins couteux (Foucault, 2008). Il ne s'agit pas seulement de contraindre les sujets mais bien de prendre appui sur les gouvernés. C'est par le jeu du regard, qui les fera se sentir observés, qu'ils se conformeront d'eux-mêmes aux attentes de l'autorité. Foucault prend en exemple le *Panopticon* de Jeremy Bentham, modèle architectural conçu pour le

système pénitentiaire<sup>4</sup>, dont l'effet majeur est d'« induire chez le détenu un état conscient et permanent de visibilité qui assure le fonctionnement automatique du pouvoir » (Foucault, 2008). Loin de constituer un modèle applicable au seul cadre pénitentiaire, le panoptique a vocation à se déployer et à se disséminer au plus profond de la société. Il s'agit d'une « technologie de pouvoir »: un ensemble de techniques permettant de faire fonctionner automatiquement les relations humaines.

- 12 Cette évolution conduit Foucault sur le chemin d'un troisième « régime de pouvoir » qui accompagne l'affirmation du libéralisme: la « sécurité ». De plus en plus, l'État structure son agenda selon une logique frugale qui cherche à ne pas trop gouverner. Contrairement à la « discipline », la « sécurité » intensifie les circulations – il ne s'agit pas de cloisonner mais de décloisonner. La « sécurité » consiste à laisser jouer la naturalité des phénomènes, et à venir se calquer sur ces dynamiques, considérées comme nécessaires. Quand la « discipline » est fondée sur l'obligation, les mécanismes de « sécurité » se manifestent par la régulation. À travers des procédés souples de contrôle, le gouvernant jouerait un « rôle positif » – et non punitif, comme dans la « souveraineté » et la « discipline » - afin d'accroître l'utilité des gouvernés.
- 13 Dans ce contexte, ce n'est plus de l'uniformité qu'on fait naître la stabilité du territoire, mais de sa diversité. Le gouvernement s'efforce de maintenir un espace de concurrence où les rapports de force doivent s'autoréguler - ce que Foucault appelle les dynamiques de normalisation. Il faut donc s'efforcer de mettre en mouvement le territoire. « *Non plus fixer et marquer le territoire, mais laisser faire les circulations, contrôler les circulations, trier les bonnes et les mauvaises, faire que ça bouge toujours, que ça se déplace sans cesse, que ça aille perpétuellement d'un point à un autre* » (Foucault, 2004).
- 14 Ce cadre d'analyse nous a semblé pertinent pour décrire les mutations contemporaines survenues au sein de la conservation. Il ne s'agit pas d'affirmer que les logiques de « sécurité » et de « discipline » auraient remplacé les pratiques régaliennes héritées de la « souveraineté », mais que les nouvelles missions attribuées aux aires protégées traduisent une hybridation entre ces différents régimes. En effet, comme nous le verrons, les techniques de « décentralisation » et de « participation » cherchent à mettre en mouvement le territoire, à travers une gouvernance locale où chaque communauté d'acteurs s'autogouvernerait. Une logique qui s'est intégrée au secteur de la conservation de façon accélérée, dans un contexte de réforme managériale de l'État.

## La réforme managériale de l'État: de la théorie à la conservation

- 15 La réforme managériale de l'État prend pied dans un grand nombre de pays au tournant des années 1980. Dans un contexte de crise économique, elle repose sur la diffusion internationale du *Nouveau management public* (NMP) dont l'objectif est de « faire mieux avec moins » (Gore, 1995; Osborne et Gaebler, 1992). À cette époque, le NMP offre un discours rénovateur pour une nébuleuse de centre-gauche acquise aux principes de marché. Cette « Troisième voie » est soucieuse de réconcilier libéralisme économique et libéralisme politique (Giddens, 1998; Bresser-Pereira, 1998). Il s'agit de résoudre la difficile équation entre financiarisation, réduction de l'État et démocratie. Pour cela le NMP fonde son approche sur la décentralisation, la gouvernance polycentrique et la participation de la société civile – reconnue en tant que 3<sup>e</sup> secteur entre État et marché. Le NMP s'attache à identifier un citoyen communautaire, porteur

de responsabilités, un citoyen-acteur qui saurait participer de la mise en œuvre des politiques publiques lorsqu'il est concerné. Comme le formulent Élinor et Vincent Ostrom, dont les travaux proches de la Nouvelle économie institutionnelle (NEI) contribueront à asseoir les principes du NMP, « nous avons besoin de ne plus penser le gouvernement et la gouvernance comme des choses fournies par les seuls États. Les familles, les associations volontaires, les villages, et d'autres formes d'association humaine impliquent tous une forme d'autogouvernement. Les gens doivent compter sur eux-mêmes pour adapter leurs institutions<sup>5</sup> » (Aligica, 2003). Dans les pays du Sud, le NMP participe à affirmer le cadre normatif de la « bonne gouvernance » – fondé sur la participation citoyenne, la transparence, la redevabilité et la lutte contre la corruption. Promus par le Fond monétaire international (FMI), la Banque mondiale et les agences d'aide au développement, ces principes sont devenus une condition d'attribution des fonds structurels, favorisant l'émulation entre États ainsi que la mise en convergence des modèles nationaux<sup>6</sup>. En orientant l'évolution globale des administrations publiques, les théoriciens de la réforme de l'État ont validé l'usage de catégories génériques – « société civile », « partenaire » ou « communauté locale » – qui gomment les contenus spécifiques que peuvent recouvrir ces notions en fonction des contextes géographiques<sup>7</sup>.

- 16 Les promoteurs du NMP décrivent l'horizon d'un État rétréci mais omniscient; « un gouvernement managérial, qui bouge aussi vite que le reste de notre société [...] d'une manière plus efficiente, plus effective, et moins couteuse que par le passé » (Gore, 1995). Si ce « redéploiement de l'État » (Hibou, 1998) se fonde en grande partie sur l'importation d'outils de gestion issus du secteur privé, trois aspects particuliers, que nous retrouverons sur les terrains étudiés, méritent d'être soulignés:

- L'intégration des objectifs est le principe qui gouverne la mise en œuvre des politiques publiques (Bourgon, 2007). Contre une logique sectorielle qui conduit une administration à s'occuper soit de « social », soit d'« environnement », une même politique publique doit dorénavant, pour « faire mieux avec moins », répondre simultanément à différents objectifs.
- La puissance publique doit intervenir sur un mode « catalytique » (Osborne, 1993). Plutôt que de contraindre les acteurs concernés de manière *top-down*, l'État doit assurer la production du consentement en réunissant régulièrement les différents partenaires autour de la table. Il s'agit de mettre en œuvre un gouvernement décentralisé, qui encourage une compréhension commune des questions publiques. Instituer de la gouvernance consiste donc à resserrer les communautés d'acteurs et à mettre en relation les diverses unités de gouvernement - État, collectivités locales, société civile et secteur privé - en multipliant les procédures de concertation à différentes échelles (Gardère, 2013). Une architecture de type holoptique<sup>8</sup> qui organise une visibilité accrue entre toutes les « parties concernées ». Pour les nouveaux gestionnaires publics, il s'agit de créer les conditions d'une « autonomie encadrée » (Bresser-Pereira, 1998; Evans, 1995; Osborne et Gaebler, 1992): chaque entité doit être immergée dans un réseau dense de partenaires qui limite son autonomie. Cet « emboîtement des surveillances » (Foucault, 2008) favoriserait l'intériorisation de nouvelles normes de comportements, appelées à se diffuser. Ainsi, le redéploiement étatique « s'appuie sur de nouvelles technologies de gouvernement, organisant à distance les stratégies librement développées par les acteurs locaux » (Epstein, 2006).
- Enfin, le NMP dessine les contours de ce que nous appelons une « citoyenneté proactive » – moins scrupuleuse en matière de respect des droits qu'exigeante en termes de productivité et de profitabilité des devoirs civiques. Il définit une citoyenneté ordinaire<sup>9</sup>, fondée sur l'action, qui se réaliserait dans le cadre de préoccupations locales. Le gouvernement se doit



donc d'encourager l'émergence d'une conscience communautaire chez ses administrés (Bourgon, 2007). Le NMP impose donc la vision contemporaine d'un « État qui rend capable » (Donzelot, 2007), dont la nature serait principalement accompagnatrice. Plutôt que d'essayer de contrôler ce que font les groupes communautaires, les administrations essaient d'influencer ce que leurs membres veulent accomplir. À travers un objectif d'*empowerment*, l'État cherche à déplacer le pouvoir bureaucratique à l'intérieur des communautés civiques (Osborne, 2007).

- 17 L'institutionnalisation du « développement durable » à la fin des années 1980 s'inscrit pleinement dans ce contexte de réforme de l'État, marqué par l'ouverture aux collaborations avec les acteurs non-gouvernementaux et l'externalisation des politiques publiques (Kervran et Rodary, 2005). En invoquant un ordre coopérateur fondé sur l'intérêt général, le développement durable légitimerait, en parallèle de la dichotomie public-privé, un autre mode de production de l'étaticité fondé sur la participation des citoyens et le partage des responsabilités. En tant que symbole de « ce que nous partageons », l'Environnement stimule un récit irénique fondé sur la raisonnable des agents: les effets délétères résultant de l'appropriation croissante des ressources naturelles – et de l'extension conjointe des écarts socio-économiques – se trouveraient compensés par le resserrement des écarts moraux (Jacob, 2018). En effet, « l'entrée dans le cycle de la gouvernance durable témoigne de l'émergence de récits centrés sur l'identité citoyenne », où les capacités d'action reposeraient sur l'emboîtement de « souverainetés groupales » (Faure et Muller, 2013).

### Au Brésil, « contrôle social » et « gestion partagée »

- 18 Au Brésil, l'influence du NMP est particulièrement précoce. Cette doctrine a connu une emphase particulière dans un contexte de « confluence perverse » (Dagnino, 2005), où la redémocratisation des années 1980 côtoie les programmes néolibéraux d'ajustements structurels (Saravia, 2003). La « participation » a été prêchée comme une solution nouvelle à des problèmes anciens, permettant de réguler la nature oligarchique et autoritaire du système brésilien, tout en optimisant la dépense publique (Bresser-Pereira, 2004; Bresser-Pereira, 1998; Bresser-Pereira, 1997). La Constitution de 1988 s'efforce ainsi de sortir la gestion publique du confinement technocratique. Elle prévoit la naissance de nombreux espaces de participation visant à garantir la présence des citoyens au sein de Conseils de gestion (CG), composés à parité de la société civile et des pouvoirs publics. Ce mouvement s'amplifie en 1995 avec l'adoption du Plan directeur de réforme de l'appareil d'État: le concept de « publicisation » encourage à externaliser vers la « société civile organisée » un certain nombre de politiques publiques.
- 19 Entre 1996 et 2002, le nombre de Fondations privées et associations sans fins lucratives (FASFIL) passe de 107 000 à près de 276 000 – correspondant à une croissance de 157 % (IBGE et IEPA, 2004). Les plus fortes augmentations se réalisent dans le champ de l'environnement (+ 309 %), de la promotion du développement et de la défense des droits (+ 302,7 %). La croissance des associations d'habitants, appelées à devenir dépositaires des services publics, est la plus forte enregistrée (+ 337 %), passant de 3 334 entités en 1996 à 14 568 en 2002 (IBGE et IEPA, 2004).
- 20 Au tournant des années 1980, le Brésil engage un puissant mouvement de décentralisation de ses politiques environnementales (Azevedo et al., 2007). Dès cette époque, les aires protégées sont conçues comme des outils privilégiés de gouvernance



territoriale, impliquant la cogestion de la société civile nationale et internationale (Dumoulin, 2005). En 1988, la Constitution accorde un statut juridique aux Quilombos<sup>10</sup> et aux Terres indigènes (TI). De nature auto-déclaratoires, ces aires protégées spécifiques s'organisent sur des principes de cogestion et de participation communautaires (Delelis et al., 2010). De plus, l'internationalisation des financements pour la conservation de l'Amazonie - Programme pilote de protection des forêts tropicales du Brésil (PPG7) lancé en 1992, puis remplacé en 2002 par le Programme aires protégées de l'Amazonie (ARPA) - renforce l'importation d'un savoir global sur la « bonne gouvernance ». La gouvernance environnementale agite le mythe d'une gestion multi-acteurs « normalisante »: une kyrielle de « partenaires » dont les objectifs convergeraient, depuis les exigences normatives des « grands guichets » internationaux jusqu'aux revendications locales d'autogouvernement (Buclet, 2006). Dans un tel contexte, les enjeux environnementaux ont fait place à l'intégration d'objectifs politiques et économiques.

- 21 En 2000, le Brésil se dote de la loi n° 9 985, qui officialise son Système national des Unités de conservation (SNUC), consacrant un partage entre Unités de conservation (UC) indirectes<sup>11</sup> (intégrales) et UC directes<sup>12</sup> (d'usage durable). Tandis que les premières n'autorisent pas l'exploitation des ressources naturelles, les secondes fondent leur gestion sur une compatibilité entre conservation et développement économique. Au-delà de cette distinction, la loi généralise les Conseils de gestion (CG) à l'ensemble des UC: il s'agit d'instances participatives, composées à parité par la société civile et les organes gouvernementaux aux trois degrés de la fédération - État central, États fédérés et municipalités. En fonction des catégories d'UC, les CG peuvent être délibératifs ou consultatifs. Ils doivent réunir l'ensemble des partenaires territoriaux, chargés de participer à la rédaction d'un Plan de gestion et d'accompagner la mise en œuvre de l'UC, en facilitant son intégration territoriale.
- 22 Le Brésil a un dispositif très large, allant des Réserves extractivistes (RESEX) et des Réserves de développement durable (RDS), qui reposent sur une « cogestion » avec les communautés traditionnelles (Allegretti, 2008; Aubertin et Pinton, 1996), à des catégories très rigides, n'incluant pas les populations dans son zonage - à l'instar du Parc national. Néanmoins, quelle que soit sa catégorie, la participation des acteurs locaux est exigée dans la gestion de l'aire protégée. De plus, le SNUC prévoit la délimitation d'une Zone tampon pour chaque UC, où les gestionnaires incitent les activités économiques durables.
- 23 En Amazonie légale, si les aires protégées (UC et TI) représentent parmi les principaux outils d'aménagement du territoire, la faiblesse financière et humaine de l'Institut Chico Mendès de la biodiversité<sup>13</sup> (ICMBio) et de la Fondation nationale de l'Indien (FUNAI), rendent les fonctionnaires fédéraux dépendants d'une « gestion partagée », unissant ONG et populations locales. À l'échelle nationale, la moyenne des UC fédérales est d'un fonctionnaire pour 65 000 ha. Cette moyenne est bien plus basse au sein des UC amazoniennes qui n'accueillent qu'un tiers des fonctionnaires fédéraux, alors qu'elles représentent 82 % des UC de l'Union avec une superficie de 61 843 692 ha (Jacob, 2018).
- 24 Le Plan stratégique des aires protégées<sup>14</sup> (PNAP), décrété en 2006, ambitionne de poursuivre la décentralisation de la gestion environnementale à travers une harmonisation des politiques de développement, d'aménagement et de conservation. Pour y parvenir, ce texte prévoit le renforcement des mécanismes « de participation et de contrôle social ». Dans un contexte de raréfaction des budgets, le PNAP encourage en

particulier la naissance de Mosaïques d'aires protégées, « constituée par un ensemble d'unités de conservation [...] et d'autres aires protégées [...] de manière intégrée et participative en tenant compte des différents objectifs de conservation, afin de rendre compatible la présence de la biodiversité, la valorisation de la socio-diversité et le développement durable dans le contexte régional » (SNUC, 2000, art.26). En Amazonie légale, les aires protégées, en plus de protéger le foncier public, insufflent donc des espaces de gouvernance appelés à devenir régulateurs vis-à-vis des autorités régionales. Elles doivent contribuer à « mettre en capacité » le territoire.

## En France, vers une logique de « mise en gouvernance »

- 25 À contre-courant d'une lecture exagérant la tradition centralisatrice du modèle français, les politiques publiques de protection de la nature mises en œuvre en métropole participent dès les années 1960 d'une reconfiguration, plus territorialisée, de l'administration (Jacob, 2018). La loi n° 60-708 du 22 juillet 1960 institue officiellement le parc national « à la française ». Loin du modèle rigide américain, « l'originalité de la politique des Parcs nationaux réside dans son caractère dual: national, mais dans le même temps territorial. Les Parcs nationaux sont en effet une initiative et un pouvoir de l'État qui s'appliquent à une portion de territoire en particulier » (Alban et Hubert, 2013). Même s'il n'accorde que très peu de pouvoir aux collectivités territoriales, cet outil d'aménagement consacre une double logique à la fois naturaliste et sociale, dans un contexte où l'exode des campagnes impose de mettre en valeur l'espace rural (Larrère, 2009).
- 26 Autre instrument original de la politique française d'aménagement du territoire, le Parc naturel régional (PNR) constitue une démarche concurrente par l'affirmation d'une politique contractuelle, élaborée de manière concertée. Le décret n° 67-158 du 1<sup>er</sup> mars 1967 traduit ainsi « la recherche [...] d'un outil institutionnel qui permette de préserver la nature de manière moins coûteuse et plus facile à mettre en place que le système (juridiquement contraignant) des Parcs nationaux » (Castro, 2013). Reposant sur une démarche d'engagement volontaire, le PNR cherche à « convaincre plutôt que contraindre » (Delelis et al., 2010). Les PNR sont impulsés par les collectivités territoriales, chargées d'animer une dynamique collective devant in fine être reconnue par l'État. Sorte de « législation molle », les orientations de protection et de développement doivent intégrer une charte territoriale qui ne contraint pas réglementairement ses parties prenantes (Delelis et al., 2010).
- 27 C'est de cette logique que s'inspire la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 « relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux ». Elle est exemplaire d'un long processus d'importation de la logique de « bonne gouvernance » au cœur de la protection de la nature. Le parc national s'impose comme l'instrument d'une gouvernance locale rythmée par la négociation avec les acteurs locaux (Barrière et Faure, 2012). L'aire protégée se transforme ainsi en outil de développement et de démocratie locale, en même temps qu'elle valide une doctrine fondée sur la raréfaction des ressources publiques. Le parc national doit ainsi devenir une « vision vivante, car le projet de territoire se veut dynamique. Il associe à la gestion du parc tous les acteurs concernés » (Giran, 2003). La réinvention d'un « parc de nouvelle génération » est donc indissociable d'un cadre normatif où « l'État ne peut et ne doit pas tout faire » (Barrière et Faure, 2012).

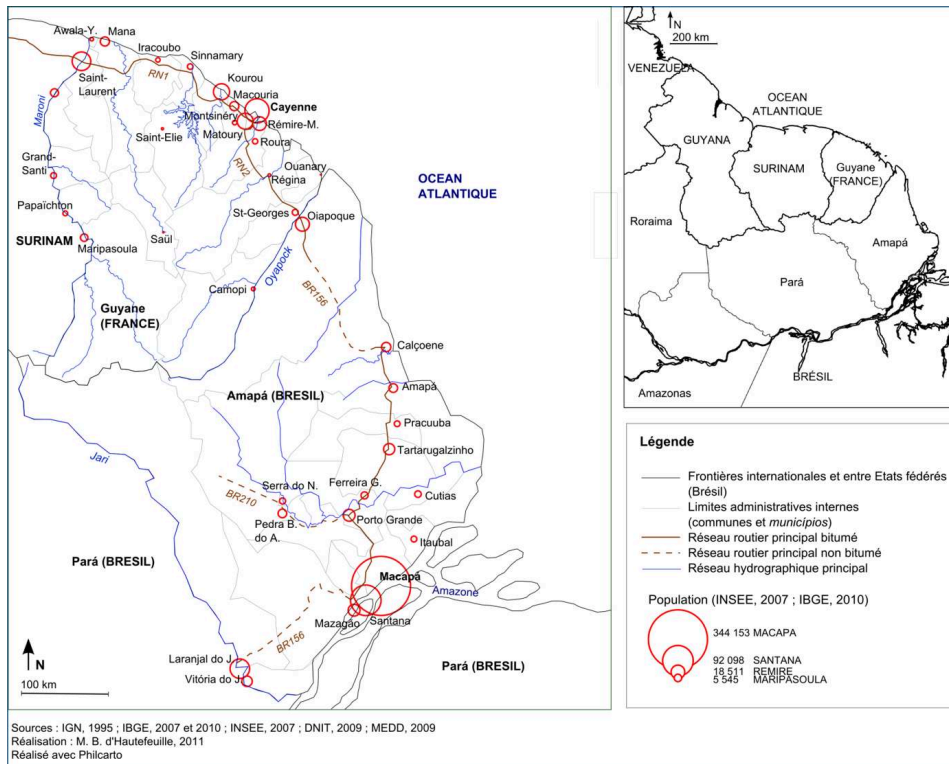
« Depuis la loi fondatrice de 1960, le monde a beaucoup changé. L'organisation administrative de nos territoires a été bouleversée par la décentralisation. [...] Et surtout, le désir toujours renouvelé des français de participer, de décider de leur propre histoire, de passer du statut de témoin à celui d'acteur, impose peu à peu une vision de l'écologie où l'exigence de protéger ne peut plus se concevoir sans la nécessité de partager » (Giran, 2003).

- 28 Dans un univers institutionnel décentralisé, le parc national serait attractif en tant qu'agent d'articulation et d'intégration entre les différents échelons de gouvernement (Jacob, 2018). Cette administration, mise à disposition des collectivités territoriales par l'État, contribuerait à corriger les effets négatifs du « millefeuille administratif ». En tant qu'outil de concertation, le parc national faciliterait le dialogue entre de multiples instances, la technicisation des élus locaux et l'empowerment de la société civile organisée. La loi dite « Giran » consacre donc une logique duale où cohabite l'activité régaliennne d'un État qui « fixe le territoire » (Foucault, 2004) avec de nouvelles modalités d'intervention tournées vers le partage des responsabilités: une ou plusieurs Zones de cœur (ZC) et une Zone de libre adhésion (ZLA), dont les orientations de développement durable intègrent une charte territoriale, à laquelle doivent adhérer les municipalités. Si l'autorité sur la ZC dépend uniquement du directeur du parc national, les collectivités détiennent quant à elles un pouvoir sur la ZLA<sup>15</sup>. Le Conseil d'administration du parc prévoit la participation de plein droit des élus, de la « société civile organisée » et des représentants du secteur privé. D'autre part, pour la préparation des décisions, l'établissement public peut s'appuyer sur les expertises de son Conseil scientifique (CS) et les débats organisés au sein de son Conseil économique, social et culturel (CESC), composé de représentants associatifs et socio-professionnels.
- 29 En France comme au Brésil, les aires protégées s'inscrivent aujourd'hui pleinement dans les perspectives de décentralisation et de réforme managériale de l'État. En associant plus étroitement les « forces vives » sur la base d'un projet commun, elles feraient émerger de nouvelles formes de légitimité et de nouveaux modes de régulation pour l'État central.

## Les Aires protégées en Guyane française et en Amapá: des outils de régulation territoriale

- 30 Les processus français et brésilien de « redéploiement de l'État » par la norme environnementale gagnent en comparabilité à travers les fenêtres guyanaise et *amapaense*. La Guyane française et l'Amapá sont des territoires « périphériques », ayant connu une intégration progressive mais récente dans le giron étatique. Ils sont aussi, par leur positionnement frontalier et leur richesse en ressources naturelles, des espaces « stratégiques », dont la marge d'action est intimement liée au pouvoir central. Cette histoire commune, qui pèse sur le rapport ambigu que ces territoires entretiennent aujourd'hui avec la décentralisation, a façonné des profils politiques et économiques similaires (Nicolle, 2014; Boudoux d'Hautefeuille, 2012; Granger, 2012).

Figure 1. La frontière franco-brésilienne. Éléments de situation entre Guyane et Amapá.



Source : Boudoux d'Hautefeuille, 2012

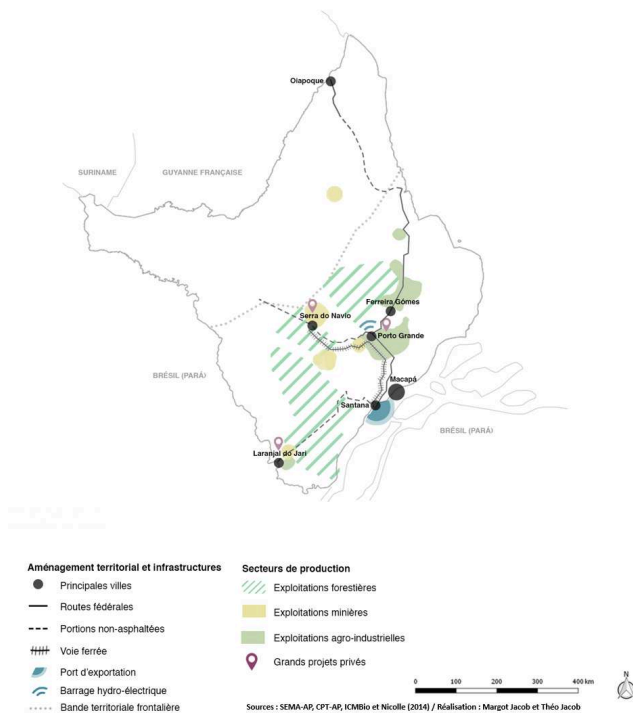
31 Le passé colonial de la Guyane et de l’Amapá a dessiné leurs dépendances actuelles: un aménagement territorial structuré selon les nécessités d’une économie de comptoir, condamnant les populations locales à subir les excès ou les échecs des cycles d’exportations et des plans gouvernementaux. Sur ces deux territoires, l’État central a tenté de maintenir son contrôle par une attitude alternant contrôle centralisé<sup>16</sup> et délégation aux forces centrifuges locales. Le poids des dominances régionales, que l’État a conforté pour asseoir sa tutelle, favorise la multiplication des « anormalités » dans l’ombre de l’administration centrale. Ces territoires, où les inégalités restent fortes, font preuve d’une gouvernabilité restreinte. Dans ce contexte, le « lâcher de lest » nécessaire à un gouvernement moins coûteux semble compensé par le régime exceptionnel d’aires protégées.

### En Amapá, 74 % du territoire sous aires protégées !

32 Région dont la souveraineté a été contestée par la France jusqu’en 1901, l’Amapá naît en tant que Territoire fédéral en 1943 (Granger, 2012; Granger, 2011). Ce statut spécifique en fait une sorte de « prothèse juridique » de l’Union (Porto, 2007; Porto, 2005). Avec très peu de marge de manœuvre institutionnelle, l’Amapá, qui ne deviendra un État fédéré qu’en 1988, dépend pleinement du pouvoir central. La création du Territoire fédéral coïncide avec la découverte d’importants gisements miniers dans l’hinterland – en particulier de manganèse, mais aussi de bauxite, d’or et de kaolin (Drummond et Pereira, 2007). L’aménagement territorial de l’Amapá est alors directement façonné par les intérêts industriels – voir figure 2. Dès les années 1950, de grands projets internationaux voient le jour. L’ICOMI, firme brésilienne à capital

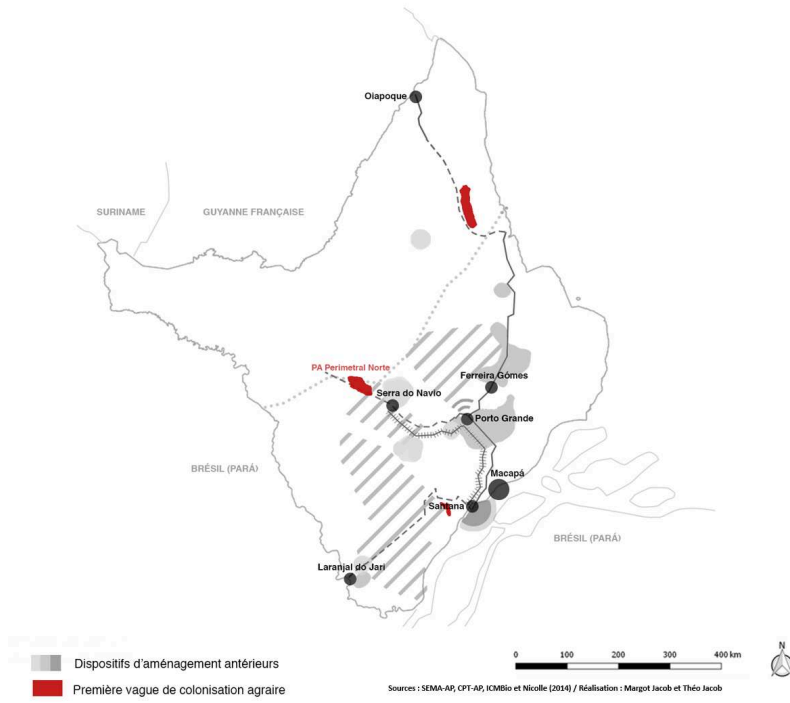
américain, exploite les gisements de manganèse de Serra do Navio (Drummond et Pereira, 2007). Pour les besoins d'un couloir international d'exportation, l'entreprise finance la construction de 200 km de voies ferrées reliant l'hinterland aux rives de l'Amazone. L'installation de la firme motive le renforcement des axes routiers, favorisant en retour l'arrivée de nouveaux investissements. En 1967, le milliardaire américain Daniel Keith Ludwig lance, avec le soutien de la dictature, le projet multi-industriel Jari, tourné vers la production de cellulose et l'extraction de kaolin. Durant les années 1970, de nouvelles firmes à capital international, spécialisées dans la monoculture d'eucalyptus, s'installent à leur tour. Enfin, diverses exploitations forestières et minières d'échelle régionale, souvent à la frontière de la légalité, s'appuient sur le développement de ces industries de matières premières. Cette configuration économique favorise un imbroglio foncier, marqué par le vol de terres publiques, avec la complicité des organes chargés de la gestion du territoire.

Figure 2. Une structuration de l'espace amapaense par le secteur primaire.



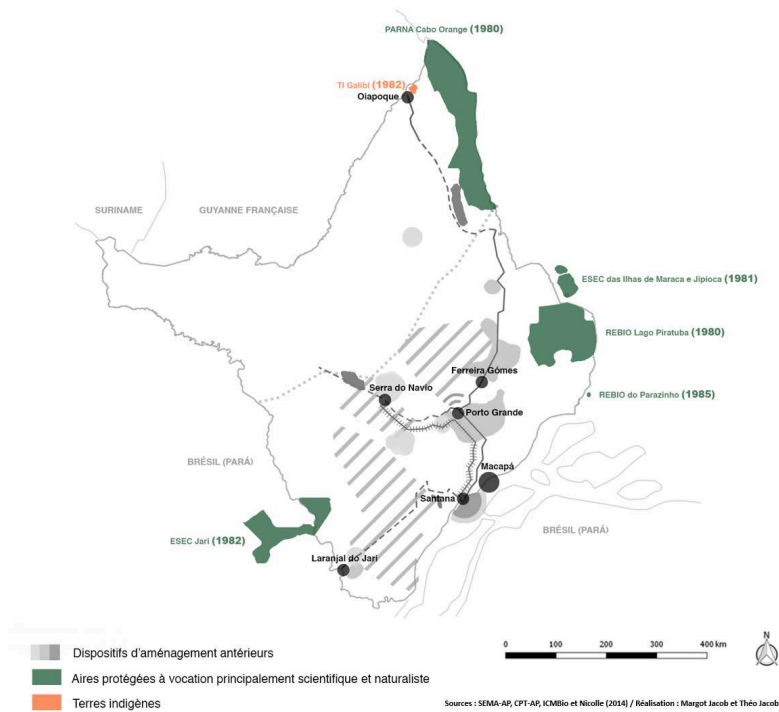
Source : Jacob, 2018

Figure 3. Une première tentative de colonisation agricole au cœur de l'arrière-pays.



Source : Jacob, 2018

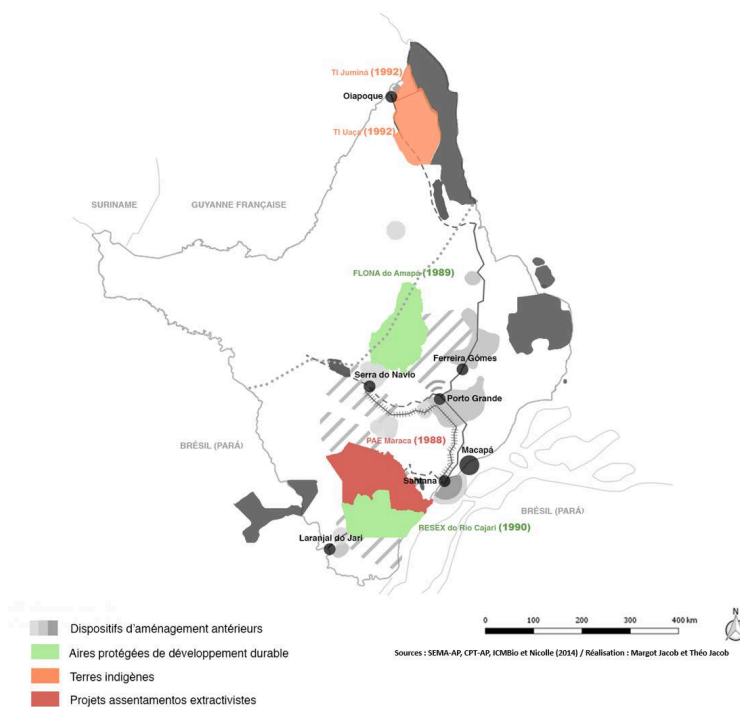
Figure 4. Une première vague de création d'aires protégées en Amapá.



Source : Jacob, 2018

33 Comme le montre la figure 3, cette pression économique s'accompagne d'une dynamique de colonisation de l'arrière-pays. La création de colonies agraires (assentamentos<sup>17</sup>) durant les années 1980 favorise l'implantation des secteurs forestiers et miniers - l'installation de petits agriculteurs au milieu de la jungle initiant un premier cycle de déforestation. Néanmoins, face à la pression de la communauté internationale, la dictature militaire consent à la création de six aires protégées<sup>18</sup> sur des espaces de faible intérêt économique (Nicolle, 2014) - voir figure 4. La démocratisation des années 1990 voit la diversification des outils de protection - voir figure 5 et 6. En effet, les aires protégées tournées vers le développement durable et la cogestion des populations autochtones ou locales se multiplient durant la décennie<sup>19</sup>. Leur création au cœur de l'hinterland, où pèsent de forts intérêts économiques, affirme la norme environnementale en tant qu'outil de régulation territoriale et d'autonomisation pour des communautés marginalisées.

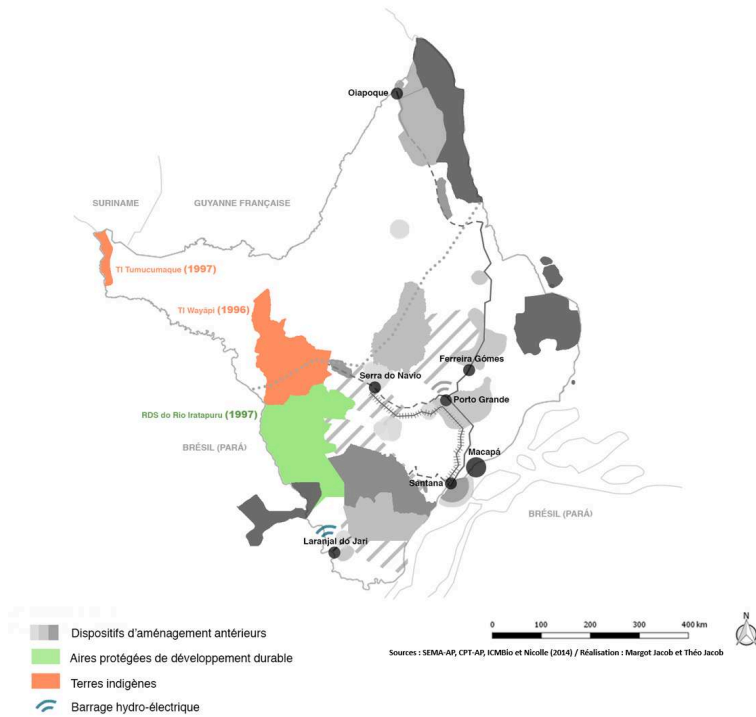
Figure 5. Démocratisation et diversification de l'aménagement amapaense.



Source : Jacob, 2018

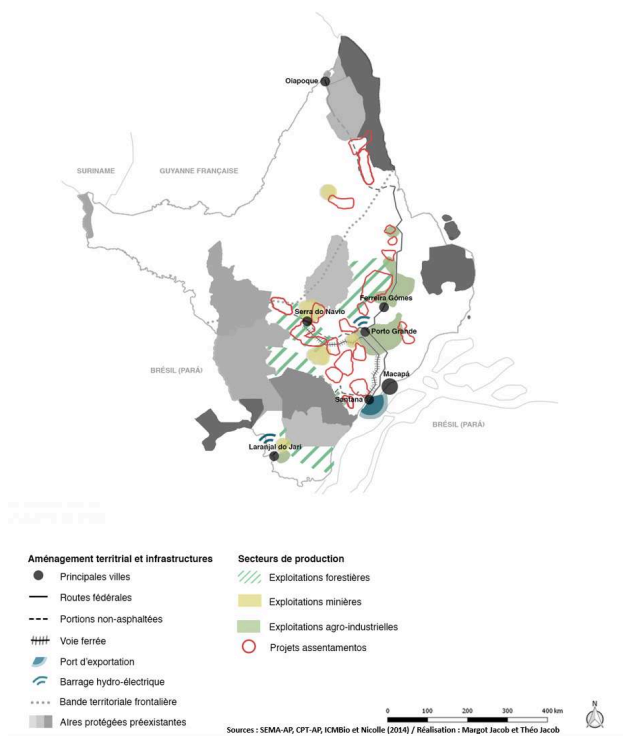


Figure 6. Développement durable et poursuite de l'aménagement de l'hinterland.



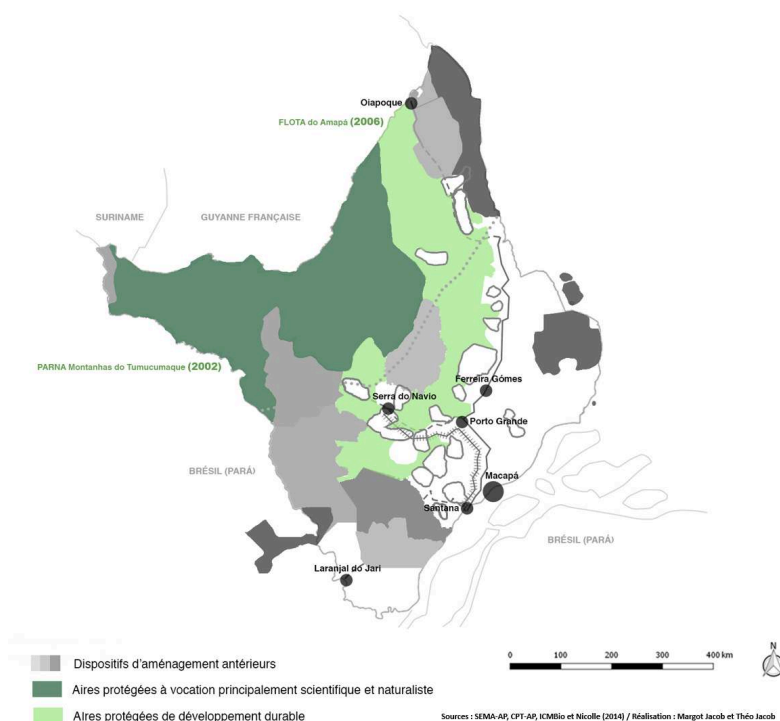
Source : Jacob, 2018

Figure 7. Réforme agraire et intérêts économiques privés durant les années 1990.



Source : Jacob, 2018

Figure 8. Des dispositifs de conservation géants à l'orée des années 2000.



Source : Jacob, 2018

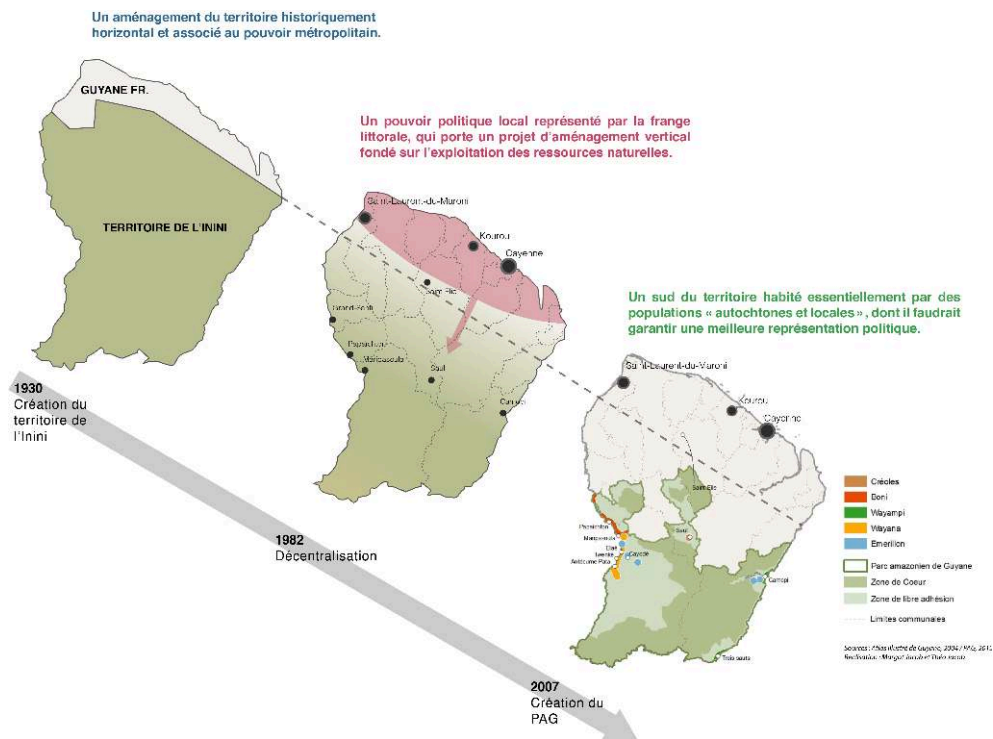
- 34 Les années 1990 voient une nouvelle vague de création d'assentamentos sous l'impulsion de l'Institut national de la colonisation et de la réforme agraire (INCRA)<sup>20</sup>. Ces colonies sont installées sur des zones stratégiques pour les secteurs miniers, forestiers et agro-industriels – voir figure 7. Dans cette partie du territoire, les assentamentos servent de traits d'union entre le capital foncier du secteur privé et ses ambitions territoriales. Au début des années 2000, deux immenses Unités de conservation viennent poursuivre l'aménagement de l'arrière-pays – voir figure 8. Le PARNA du Tumucumaque est créé en 2002 à l'occasion du Sommet du développement durable de Johannesburg sur environ 4 millions d'hectares – ce qui en fait le premier parc de forêt tropicale du monde (Irving, 2006). La Forêt régionale de l'Amapá (FLOTA), destinée à l'exploitation forestière durable et communautaire, est créée en 2006 par le gouvernement régional. En l'échange, l'Union consent au transfert de 16,5 % du territoire amapaense sous la gestion de l'État fédéré<sup>21</sup> (Euler, 2016).
- 35 Les aires protégées, recouvrant environ 74 % de l'Amapá en 2006, s'opposent implicitement aux visées des oligarchies locales, très proches des entreprises forestières ou minières, qui occupent cumulativement les exécutifs territoriaux, les administrations en charge de l'exploitation des matières premières et de l'octroi des permis d'activité (Jacob, 2018). Cette situation génère de nombreux conflits: le PARNA Tumucumaque et la FLOTA sont ainsi visés par des recours juridiques initiés par l'Assemblée législative de l'Amapá (ALEAP) afin d'annuler leur création (Jacob, 2018). De plus, l'ensemble des aires protégées (TI et UC) sont menacées par l'octroi de nombreux permis miniers, validés par le Département national de recherche minière (DNPM), qui fragilisent leur existence<sup>22</sup>.

- 36 Ce climat d'hostilité locale à l'encontre des aires protégées encourage leur regroupement au sein d'une Mosaïque territoriale, définie selon l'article 26 de la loi de SNUC. À partir de 2006, les gestionnaires fédéraux de l'ICMBio s'allient à l'ONG indigéniste Iepé afin d'organiser la création de la Mosaïque d'Amazonie orientale (AMOR), reconnue en 2013 par le Ministère de l'Environnement. Il s'agit du premier dispositif du genre regroupant Unités de conservation (UC) et Terres indigènes (TI). Il s'agit de formaliser un projet de développement territorial basé sur la conservation de la nature, co-construit avec les populations de l'hinterland - communautés traditionnelles, amérindiennes et assentados.

### **En Guyane française, un parc national de « nouvelle génération »**

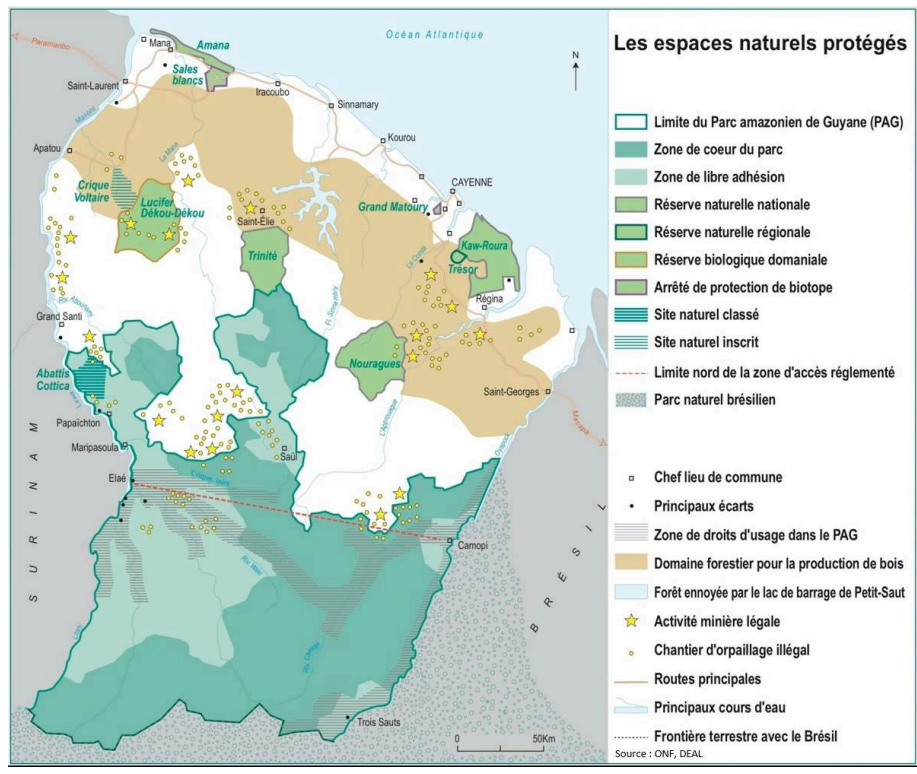
- 37 Le « gouvernement à distance » de la Guyane française consacre le partage entre un « espace colonial », composé d'une mince bande littorale, et un « espace tribal », constitué par l'arrière-pays (Mam Lam Fouck, 2002). En réponse aux rushes aurifères qui se multiplient à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, l'État crée en 1930 au sud de la Guyane le Territoire de l'Inini, vaste de 7 millions d'hectares, placé sous l'autorité unique d'un gouverneur, puis à partir de 1946, du préfet. Le département de la Guyane française se trouve alors réduit à une mince bande littorale. Jusqu'à la réunification du département en 1969, cette partition écarte les élus locaux de la majeure partie du territoire. Pendant cette période, la France déploie un mode d'administration différencié: d'un côté, le « protectorat » de l'Inini voit l'émergence de relations particulières entre l'administration et les populations de l'intérieur - principalement amérindiennes et bushinengués<sup>23</sup> (Thabouillot, 2016). De l'autre, par une législation assimilationniste, le gouvernement colonial vient asseoir le pouvoir des populations créoles du littoral (Collomb, 1999; Jolivet, 1997).
- 38 Les premières lois de décentralisation renforcent les asymétries politiques du territoire (Guillon, 2011; Jolivet, 1990). Au cours des années 1980, les bourgeoisies du littoral ne voient pas remis en question leur domination sur les grandes collectivités territoriales, tandis que les populations de l'intérieur affirment leur autochtonie (Jolivet, 2005). La question de l'exploitation minière devient à elle seule révélatrice des rapports de force: pour une grande partie des élus locaux, l'autonomie guyanaise passe par une reconquête de l'« espace spolié ». La réintégration de l'hinterland dans le giron de l'espace littoral doit faciliter l'exploitation des ressources naturelles de l'arrière-pays - voir figure 9.

Figure 9. Le syndrome de l'Inini.



Source : Jacob, 2018

Figure 10. Espaces naturels protégés et activités extractives



Source : Calmont, 2012

- 39 Dès les années 1990, la Guyane française voit la création de très nombreuses aires protégées qui en font le département le plus « conservé » du territoire français (Untermaier, 2008) – voir figure 10. Pour l'État central, le haut niveau de corrélation entre les espaces de forte richesse écologique et ceux à forte vocation minière (environ 27 % du territoire) crée les conditions d'une opportunité stratégique. Cet aménagement se réalise en parallèle d'une augmentation des compétences dévolues aux collectivités territoriales: comme en Amapá, les politiques environnementales constituent une sorte de garde-fou, permettant à l'État de « conserver la main » face aux visées spéculatives des élites locales.
- 40 Annoncé à l'occasion du Sommet de Rio de 1992, le Parc amazonien de Guyane<sup>24</sup> (PAG) ne naît qu'en 2007 sur environ 3,4 millions d'hectares – voir figures 9 et 10. Dès 1993, la future administration se trouve prise dans les conflits de pouvoir issus de l'ancienne hiérarchie coloniale (Navet, 1998). Durant une période de quinze ans, qui verra trois moutures successives du projet, la future institution s'affirme comme un espace de concurrence (Demaze, 2008, Fleury et Karpe, 2006). Tandis que les élites créoles voient dans sa création une atteinte à leur souveraineté sur les ressources naturelles, les communautés amérindiennes et bushinengués considèrent que la législation existante ne prend pas en compte leurs particularités. Néanmoins, le processus de création est relancé au lendemain du Sommet de Johannesburg en 2002.
- 41 À mesure, le futur parc national s'affirme comme un cadre institutionnel capable d'apaiser les asymétries exacerbées du pouvoir local. La loi « Giran » du 14 avril 2006, qui réforme la loi de 1960 sur les parcs nationaux, consacre des aménagements exceptionnels qui font du PAG un parc de « nouvelle génération » intégrant objectifs de conservation, de développement durable, de valorisation culturelle et de démocratie locale. Elle prévoit la reconnaissance des activités de subsistance des « communautés d'habitants » et des résidents sur le territoire du parc – y compris en Zone de cœur (ZC). Elle reconnaît la participation de droit des autorités coutumières amérindiennes et bushinengués au Conseil d'administration (CA). Par ailleurs, un Comité de vie locale (CVL), composé des représentants associatifs, socio-économiques et communautaires, remplit la charge d'organe consultatif.

## Une fonction « catalysatrice »

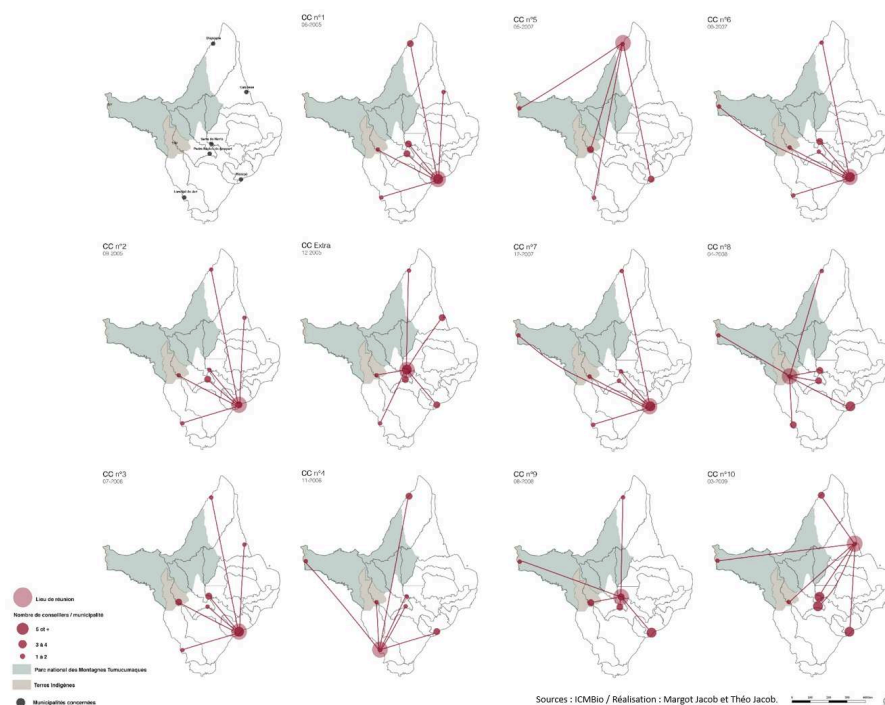
- 42 Les aires protégées étudiées ne complètent pas seulement la décentralisation par la segmentation de l'espace. Elles affirment la présence étatique sur des territoires faiblement administrés, selon de nouvelles modalités d'action qui promeuvent l'intégration et l'articulation des différentes strates d'acteurs locaux. Elles sont ainsi porteuses d'une logique de gouvernance, exigée par le redéploiement de l'État.

## Articuler et rassembler

- 43 Ces mécanismes institutionnels conduisent les aires protégées à déployer une géographie qui dépasse largement leur périmètre réglementaire. Une grande partie de leur activité est consacrée à rassembler les acteurs d'un vaste espace, impliquant l'intégralité du socio-écosystème régional. Sur des bassins de vie où l'enclavement

constitue l'une des principales difficultés, la tenue de plusieurs réunions par an, rassemblant des publics inégalement formés, mobilise pleinement les gestionnaires.

Figure 11. Les réunions du Conseil de gestion du parc national du Tumucumaque (2005-2009).



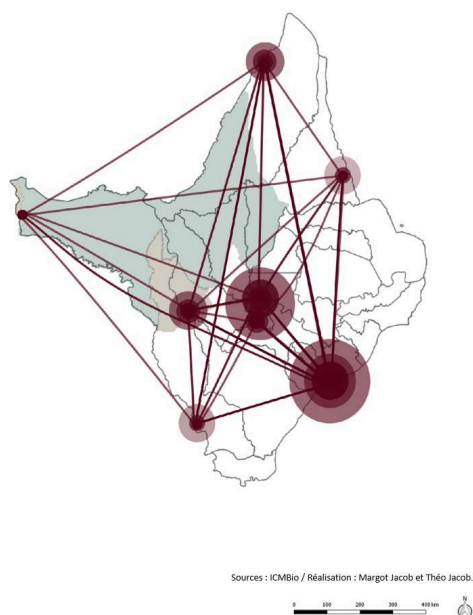
Source : Jacob, 2018

- 44 Le cas du Parc national (PARNA) du Tumucumaque est caractéristique. Son Conseil de gestion (CG) est composé par une trentaine de conseillers territoriaux, répartie en deux catégories: d'un côté, on compte des « représentants publics » (principalement administrations déconcentrées, collectivités territoriales et municipalités) et, de l'autre, des représentants de la « société civile » - représentants autochtones, présidents d'association d'habitants ou de coopérative<sup>25</sup>. Chaque réunion de CG se déroule sur deux jours pleins. Les gestionnaires doivent prendre intégralement en charge la trentaine de conseillers - incluant d'assurer les déplacements, l'hébergement en hôtel et la restauration. En amont, les gestionnaires doivent préparer un ordre du jour, inviter des intervenants et prévoir des présentations pour chacune des commissions de suivi. Ce travail logistique et organisationnel est d'autant plus énergivore que ces réunions sont régulièrement organisées dans les communautés limitrophes de l'aire protégée<sup>26</sup>. Selon la figure 11, qui présente la provenance des participants en fonction des lieux de réunion du Conseil de gestion entre 2005 et 2009, sur 11 sessions, seulement 5 ont été organisées dans la capitale régionale. Les agents du parc sillonnent les territoires de la frontière septentrionale à l'extrême sud, en passant par les bassins de vie les plus enclavés de l'hinterland. À cette activité, il faut ajouter leur participation aux autres Conseils de gestion - Unités de conservation et Mosaïque d'Amazonie orientale.
- 45 L'action des gestionnaires dessine un espace d'influence en dehors du périmètre du parc. Les stimuli institutionnels provoqués par ces réunions répétées font émerger du



territoire, par le rassemblement des acteurs et la surrection de nouvelles habitudes d'action. Dans l'arrière-pays, marqué par l'absence ou le dévoiement des administrations (Jacob, 2018), l'institution crée un précédent sans équivalent en matière de gouvernance. Le parc national se transforme ainsi en agent de mise en cohérence et d'intégration régionale. Les réunions du conseil reconnectent l'arrière-pays avec le reste de l'État: les partenaires institutionnels lointains, basés à Macapá, circulent davantage vers l'intérieur, tandis que les municipalités et les représentants communautaires sont incités à se rendre régulièrement à la capitale. L'activité du parc tend à mettre en lien deux faces disjointes du territoire.

Figure 12. Amplitude territoriale du Conseil de gestion du parc national du Tumucumaque (2005-2009).

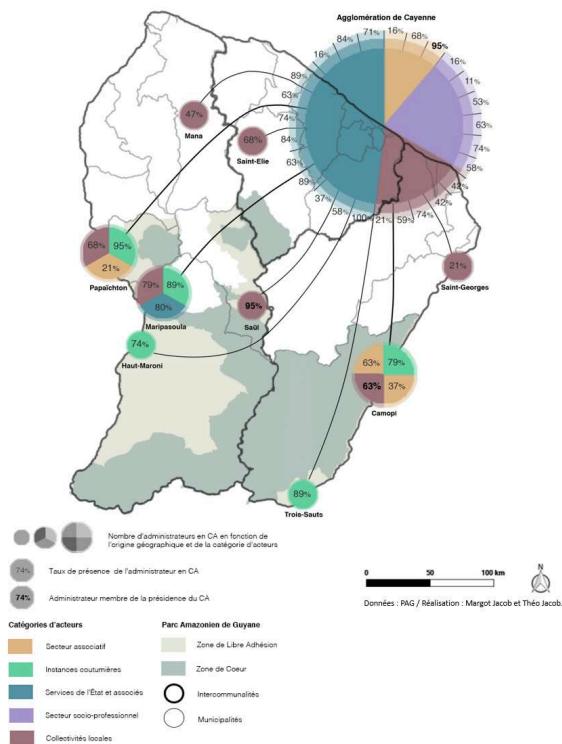


Source : Jacob, 2018

- 46 En superposant les rencontres entre acteurs et les déplacements, la fonction articulatrice de l'Unité de conservation se trouve renforcée – voir figure 12. À lui seul, le parc national se trouve implicitement investi d'une mission correctrice, ayant pour but la réarticulation des politiques publiques sur les bassins de vie les plus enclavés. Enfin, on remarque que ce fonctionnement décentralisé ne se réalise pas uniformément sur l'ensemble des territoires concernés: des polarités se créent, dessinant des nœuds à intensité variable, qui consacrent l'inégale appropriation de l'institution, fonction du temps, des lieux et des rapports de force.



Figure 13. Envergure territoriale du Conseil d'administration du Parc amazonien de Guyane (2007-2013).



Source : Jacob, 2018

- 47 Le cas du Conseil d'administration (CA) du PAG impose de choisir une méthodologie différente, mais au service, néanmoins, d'une même démonstration. Ce pas de côté permet de mettre en avant les écarts entre dispositifs autant que leur caractère commun. La figure 13 représente le taux de participation entre 2007 et 2013<sup>27</sup> de chaque administrateur du CA en fonction de sa provenance géographique et de sa catégorie d'acteurs. Nous n'avons pas fait le choix d'une représentation sérielle comme pour le parc brésilien, car les différentes instances du PAG se tiennent sur le littoral, où siège l'établissement. L'agglomération de Cayenne est le lieu de toutes les rencontres, confortant le pouvoir d'attraction de cet espace central hors du périmètre réglementaire de l'institution. Ce large dispositif s'efforce ainsi de donner davantage de pouvoir à de nouveaux acteurs, issus des communautés « autochtones et traditionnelles » du Sud, tout en respectant la centralité des élus et des intérêts économiques portés depuis le littoral (Aubertin et Filoche, 2011).
- 48 Aussi, la flexibilité de l'aire protégée brésilienne, révèle-t-elle par opposition la centralisation du parc national français – pour lequel les services de l'État, selon un déchiffrement territorialisé, demeurent la principale force représentée. Néanmoins, la gouvernance du CA accorde une place importante aux territoires du parc national. Sur les 44 administrateurs, 16 n'ont pas leur siège institutionnel dans l'agglomération de Cayenne. Exceptées les intercommunalités basées à Mana et à Saint-Georges-de-l'Oyapock, 14 administrateurs proviennent des bassins de vie concernés – soit presque un tiers. Cette carte permet de souligner le rôle clé des représentants du Sud dans le fonctionnement de l'institution: la participation des autorités coutumières est la plus élevée de toutes les catégories d'acteurs – 85,2 % de participation en moyenne contre

69,8 % pour les services de l'État – et la forte collaboration des municipalités du Sud, en comparaison avec les autres collectivités – 74,6 % contre 43,8 %.

- 49 Ces apparentes spécificités nous renvoient vers ce que les dispositifs brésilien et français ont de commun: leur activité institutionnelle dessine un espace d'interface et de coordination entre les différents acteurs d'un même territoire. Ces parcs s'affirment comme des agents de reconnexion de l'ensemble régional. La figure 13 permet ainsi d'illustrer l'effet d'encastrement propre à un mode de gouvernement holoptique, reposant sur l'« emboîtement des surveillances » entre partenaires. La carte montre ainsi diverses échelles de « mise en tension » à partir d'un même CA: 1) Inter-surveillances au niveau de la commune, entre la municipalité, les instances coutumières et les représentants associatifs; 2) au niveau des bassins de vie respectifs, notamment par la confrontation avec les intercommunalités 3) à l'échelle du territoire, c'est-à-dire entre les différents bassins de vie concernés par le parc national; 4) au niveau du littoral, avec un État qui surplombe les représentants des collectivités; 5) au niveau régional, en offrant plus de lisibilité aux acteurs du Nord sur un hinterland qu'ils connaissent mal, et plus de transparence pour les représentants du Sud – ce qui facilite leur réinsertion sur l'échiquier politico-économique.

## Responsabilisation et inter-surveillance

- 50 Sur ces territoires enclavés, les aires protégées sont les principaux promoteurs d'une éthique de subsidiarité<sup>28</sup> fondant le redéploiement de l'État. Elles constituent des interfaces de coordination des politiques publiques existantes et participent à la responsabilisation d'acteurs institutionnels fragiles, autant qu'à la diffusion d'une culture de surveillance au sein de la population.
- 51 En instance, l'identification du réseau de partenaires accompagne spontanément l'énonciation des difficultés sur les bassins de vie. À partir de ce travail cathartique émerge un même sentiment d'appartenance territoriale: la verbalisation des problèmes vécus permet de « faire groupe » (Duvoux, 2014). La multiplication des plaintes peut être recherchée par les gestionnaires. C'est un exercice ritualisé où les prises de paroles s'enchaînent pour dénoncer, tour à tour, le dysfonctionnement des institutions, la corruption généralisée, les difficultés liées à l'enclavement et aux crimes environnementaux. L'expression du mal-être génère en creux une demande sociale vis-à-vis des institutions de conservation. Cette dynamique de libération de la parole, organisée dans un contexte d'intervisibilité, doit inciter chaque partenaire à « faire sa part » selon ses compétences.
- 52 Cet environnement favorise la diffusion de contraintes subtiles qui pèsent sur les prises de position. Au sein du PAG, la prégnance coercitive du regard est implicitement contenue dans le lexique des gestionnaires: le parc national est un « *coup de projecteur* » sur le grand Sud qui met en lumière ses spécificités, autant qu'il éclaire les « zones d'ombre » où se fomentaient l'arbitraire politique. Les instances du parc sont ainsi facteur de responsabilisation sur les élus territoriaux.

« [Le vice-président du CA] dit qu'avant l'arrivée du PAG, on ne parlait quasiment pas du sud de la Guyane, qui était pourtant là. [...] Quand on fait le bilan de l'action du PAG en 5 ans, cela équivaut à ce qui n'a pas été fait depuis des décennies. [...] [Il] souscrit à l'observation d'un habitant qui demande que les élus représentant les populations au sein du Conseil d'administration se mobilisent autrement pour leur

outil et le bien-vivre des communautés du Sud » (Extraits du Conseil d'administration du PAG, 2013).

- 53 Parallèlement à leur vocation environnementale, les aires protégées viennent appuyer une logique managériale de redistribution des responsabilités. Ce faisant, elles tendent à mettre en mouvement le territoire par l'émergence d'opposants, généralement associés aux dominances locales. Mais elles favorisent également le renforcement de partenaires locaux marginalisés, qui peuvent s'affirmer en tant que contre-pouvoirs et bénéficier de leur appui. Ces instances participatives fonctionnent comme des outils de « verdissement » démocratique sur des territoires où les logiques clientélistes sont particulièrement enracinées.
- 54 Le Conseil de gestion du PARNA du Tumucumaque stimule de façon similaire cet « emboîtement des surveillances ». En séance, chaque conseiller dispose théoriquement d'un droit de parole égal aux autres. L'effet d'un tel environnement n'est pas neutre dans un système marqué par de profondes inégalités sociales: le représentant d'une petite association de producteurs ruraux est *a priori* aussi légitime à prendre la parole qu'un représentant municipal, un secrétaire d'État régional ou un fonctionnaire fédéral. En ce sens, le Conseil de gestion crée un régime d'exception sur des territoires où les rigidités hiérarchiques gouvernent les rapports entre individus. L'horizontalité est un mécanisme coercitif fondé sur la confrontation aux pairs. « *Il s'agit de rappeler à l'État de remplir son rôle. À l'intérieur du Conseil, un conseiller de la société civile et un conseiller du pouvoir public sont au même niveau hiérarchique. Ils sont à égalité de pouvoir* » (Entretien avec un agent de l'IMCBio, 2014).
- 55 La Mosaïque d'Amazonie orientale (AMOR) ajoute une dimension supplémentaire à cette dynamique institutionnelle. Comme l'expliquait le directeur du parc national brésilien, également président du Conseil de gestion de l'AMOR, « *grâce à la Mosaïque, il y a une surveillance et un engagement plus importants des partenaires. Elle renforce les obligations des pouvoirs publics et des institutions responsables de la gestion de ces espaces* » (Entretien, 2015). Afin de renforcer cette logique d'inter-surveillance, l'AMOR propose un réel contenu pédagogique d'initiation aux structures politiques brésiliennes. En réunion, des fiches d'identités d'élus locaux et nationaux sont soumises aux participants, en parallèle de la présentation de projets de loi qui mettent en évidence leurs conflits d'intérêts (Jacob, 2018).
- 56 En Amapá comme en Guyane française, les participants issus des arènes associative et coutumière s'emparent volontiers de cette égalité fictive. Les conseillers du parc national brésilien font valoir leur droit de regard sur la politique du gouvernement, à travers des pétitions rédigées avec l'aide des agents de l'ICMBio. Ils n'hésitent pas non plus à convoquer les institutions défaillantes, telles l'INCRA, qui brillent par leur absence. Les Conseils de gestion sont régulièrement l'occasion d'empoignes entre représentants communautaires et représentants des organes gouvernementaux. Enfin, chaque réunion est marquée par un tour de table permettant d'identifier les différents crimes environnementaux commis par les industries forestières et minières, proches du gouvernement régional.
- 57 Cette logique de surveillance ne va pas sans susciter une grande méfiance des élus locaux à l'encontre de ces mécanismes de « participation citoyenne ». Le cas du PAG est tout à fait illustratif: son Comité de vie locale, de nature consultative, n'est mis en place qu'en 2011 et entre en sommeil à la veille des élections municipales de 2014. À partir de 2015, la direction réfléchit à de nouveaux modes de désignation pour les représentants

de la société civile: le principe de l'élection est temporairement abandonné, car il favorise l'émergence d'opposants aux municipalités. À sa place, on opte temporairement pour une désignation sur indication des exécutifs municipaux (Jacob, 2018).

« [Un représentant du Conseil régional] dit qu'il faut faire attention, car le maire en tant qu'élu a le pouvoir démocratique que lui confère l'élection d'une part, et d'autre part, il se crée des comités dans lesquels se retrouvent des opposants au maire qui se sentent "institutionnalisés" par le PAG. [...] Il faut prendre en considération que l'action du PAG va s'amplifier et que de ce fait les représentants siégeant au comité auront plus "d'importance" et plus de "pouvoir" sur la population » (Extraits du Conseil d'administration du PAG, 2010).

- 58 Les fonctionnaires de la conservation endossent ainsi une fonction gouvernementale qui altère les systèmes de pouvoirs locaux. Comme le commentait un analyste environnemental de l'ICMbio: « nous voulons stimuler une transformation vers un scénario plus égal » (Entretien, 2015). En effet, tantôt les élites locales structurent la gouvernabilité de ces territoires en occupant différentes strates administratives, tantôt la menacent par leur fonctionnement clientéliste. Sur ces territoires, il existe donc une corrélation entre la prédation économique et ses conséquences environnementales, et le manque de démocratie locale. La conservation de l'environnement s'allie naturellement à la diffusion d'une culture politique alternative. Dans un contexte de « faire mieux avec moins », la capacitation de citoyens de « seconde zone » apparaît alors comme une solution aux distorsions territoriales.

## Vers la construction d'une « citoyenneté proactive »

- 59 Les gestionnaires n'ont pas intérêt à encourager une mobilisation sociale, mais à diffuser un sentiment de responsabilité vis-à-vis d'aires protégées en situation de fragilité – tant sur le plan budgétaire que politique. Selon une perspective instrumentale, ces dispositifs doivent amener les participants à s'interroger individuellement sur leurs pratiques et, contextuellement, sur les leviers dont ils disposent pour promouvoir des changements. Évidemment, les exigences de proactivité à l'égard des acteurs locaux sont fonction des moyens humains et financiers dont dépendent les aires protégées.
- 60 Le PAG, avec moins d'une centaine d'employés et un budget annuel initialement fixé à 9 millions d'euros, bénéficie d'une situation privilégiée – même si entre 2007 et 2014, l'établissement passe d'un soutien appuyé de l'État à un exercice déficitaire, contraint par une réduction importante de ses dotations<sup>29</sup>. Pour une superficie similaire, le PARNA du Tumucumaque ne disposait en 2009 que de 6 fonctionnaires permanents<sup>30</sup> pour un budget annuel d'environ 500 000 réais, dont 90 % dépendent du programme international ARPA. Pour cette raison, le parc national brésilien a intégré un Programme de gestion par résultats<sup>31</sup> (PGR), imposant le recours à des modèles de gestion nés dans la sphère financière durant les années 1990. L'importation de tableaux de bord prospectifs (Kaplan et Norton, 1992), permettant d'arbitrer entre risques et rendements, ainsi que le recours à des techniques managériales de responsabilisation<sup>32</sup>, ont été présentés comme un moyen de dépasser ces difficultés structurelles. Au vu des effectifs, le partage des responsabilités est donc un enjeu fondamental pour la consolidation territoriale de l'aire protégée: « nous ne sommes pas quatre fonctionnaires chargés de la gestion du parc mais bien 4 + 29 conseillers » (Entretien avec le directeur du

PARNA du Tumucumaque, 2015). La mobilisation de populations pauvres doit pérenniser l'existence de l'institution.

« Les conseillers partent de cette idée que le Conseil est un forum, à travers lequel ils peuvent avoir une interface avec les organes publics responsables de la gestion de leur territoire, et par là-même peser sur les politiques publiques. [...] Donc nous pensons qu'il faut maintenir cet aspect de surveillance. Mais nous souhaiterions que ce soit également quelque chose d'un peu plus proactif de la part des citoyens. Ne pas seulement surveiller mais se mettre à disposition de l'État pour l'exécution des politiques publiques. Comment le milieu de terrain va-t-il faire la passe à l'attaquant s'il ne vient pas chercher la balle ? L'attaquant doit se déplacer, le peuple doit venir chercher la balle... nous sommes un milieu de terrain entre le gouvernement et la société civile » (Entretien avec le secrétaire exécutif du Conseil de gestion du PARNA du Tumucumaque, 2015).

- 61 Pour cela, les gestionnaires brésiliens mettent en œuvre un management « positif ». Les manuels de gestion du programme ARPA recommandent « *la construction d'un imaginaire rassembleur et collectif [...] provoquant la transformation du savoir tacite des personnes* » (MMA et al., 2009). Le gestionnaire doit adopter une « *posture positive et transformatrice* » permettant d'obtenir « *l'activité volontaire sans aucune forme de coercition, [...] l'assentiment et le consensus sans imposer aucune forme de violence* » (MMA et al., 2009). Pour ne pas contrarier leur enrôlement, le programme recommande d'« *administrer l'émotion* » et de « *maintenir l'auto-estime de toutes les parties prenantes* » (MMA et al., 2009). Les gestionnaires tentent ainsi d'animer le dialogue de façon « *la plus égalitaire possible* », afin de stimuler les interdépendances.
- 62 Bien que moins affirmée, cette stratégie n'en est pas moins assumée au sein du PAG, où l'on souhaite que le projet de territoire soit directement porté par les acteurs locaux. On retrouve un même gouvernement de type psychologique qui cherche à insuffler croyance et confiance chez les populations. L'appropriation de nouvelles rationalités d'action repose sur la capacité mobilisatrice, implicitement irénique, de la thématique environnementale. Son tropisme communautaire, centré sur la « conscience du territoire », propose un récit qui cherche à stimuler le désir de « faire » chez les partenaires locaux.
- « Normalisation du territoire, ou comment le PAG mettrait en œuvre un idéaltype, un fantasme d'une démocratie locale bien gérée avec des communes qui fonctionnent et qui font de la concertation, une économie qui fonctionne avec de petits agriculteurs locaux et qui produisent dans l'harmonie et la redistribution... et puis des citoyens normalisés qui sont engagés, acteurs, responsables et qui savent fonctionner avec les institutions de la République, porteurs d'une vision, qui la mettent en œuvre, qui sont actifs à travers les associations. On a besoin en fait d'activisme dans ce fantasme d'un territoire qui marche bien, on a besoin d'agency, de sujets... » (Entretien avec le directeur du PAG, 2015).
- 63 Dans ce contexte, l'acquisition d'une culture gestionnaire devient le corollaire nécessaire à l'impératif de responsabilisation morale diffusée par les institutions de conservation. Le registre technique permet de désamorcer le mal-être exprimé par les populations: on exige du citoyen une posture raisonnable qui se traduise dans la construction de documents cadre; on incite les participants à adopter des outils de gestion modernes dans leur quotidien; ou à participer à des jeux de rôles tournés vers la résolution de problèmes communs. En ce sens, les instances participatives facilitent l'absorption de comportements gestionnaires par des populations marginalisées, qui perçoivent dans ces appropriations un moyen de mieux s'insérer économiquement et politiquement. Comme l'affirme ce représentant d'association locale, également

membre du Conseil de gestion du PARNA Tumucumaque, « *les ressources financières ne manquent pas. Ce qui manque c'est davantage de gestion et de participation de notre part. Mais pour cela nous devons améliorer nos organisations* » (Entretien, 2015).

## Conversion et viralité normative

- 64 En Amapá, les gestionnaires affichent leur volonté de transformer les participants en vecteurs de la philosophie conservationniste. Il s'agit par là de sélectionner et de stimuler les leaderships afin de les transformer en « chevaux de Troie » normatifs. Ces institutions dépensent alors une part importante de leur énergie à animer une « biopolitique de l'évènement »: faire vivre aux individus de nouvelles expériences pour développer de nouvelles subjectivités. En dehors du temps prévu pour les Conseils de gestion, les fonctionnaires de l'ICMBio animent différents forums qui ont pour fonction de « semer l'amitié » entre les communautés voisines.
- 65 En partenariat avec l'ONG indigéniste Iepé, les gestionnaires du parc national ont ainsi organisé de nombreuses rencontres entre populations traditionnelles et bénéficiaires de la réforme agraire – assentados – dont les colonies sont souvent accolées aux aires protégées. Considérés comme les poissons-pilotes de la déforestation, où ont prises les pires clientélismes liés à l'exploitation de matières premières, les assentamentos sont des lieux où les gestionnaires expérimentent diverses stratégies de conscientisation. Grâce à l'appui de leaders autochtones venus des Terres indigènes limitrophes, ils développent une sorte de « prosélytisme par l'exemple » (Meister, 1977): en présentant en modèle les modes d'organisation amérindiens, les gestionnaires cherchent à diffuser de nouvelles pratiques agricoles tout en promouvant une nouvelle relation à la Terre et à la « chose publique ». Cette stratégie de refonte identitaire doit faire naître des comportements proactifs de participation à la gestion des espaces: comme le note un rapport interne, « l'objectif est de permettre à deux groupes de se connaître, de resserrer leurs liens d'amitié et de promouvoir le renforcement de l'articulation entre habitants pour la surveillance de la région ».
- 66 La recherche d'efficacité conduit aussi les gestionnaires fédéraux vers un nouveau public: la jeunesse. « Le jeune éduque le jeune, c'est un agent d'intervention, il existe parmi les jeunes des mouvements de mode très puissants. À travers le "protagonisme juvénile" on amplifie la capacité d'interférer activement dans son contexte socio-environnemental et sa communauté » (Entretien avec un agent de l'ICMBio, 2015). Cette stratégie, appelée le « protagonisme juvénile », consiste à repérer très tôt les leaderships en voie d'affirmation au sein des communautés limitrophes. Chaque année, une trentaine de jeunes sélectionnés participent à un évènement de deux jours au cours desquels les participants sont sensibilisés aux problématiques environnementales. Tournée vers l'émergence de futurs leaders acquis aux aires protégées, la formation diffuse une culture de collaboration avec les politiques publiques. Les jeunes sont incités à identifier les maux dont souffre leur communauté et à trouver collectivement des solutions locales pour les surmonter. À l'issue de leur séjour, ils prêtent serment et signent une charte individuelle dans laquelle ils s'engagent à s'investir quotidiennement en faveur de la biodiversité.



## Une culture entrepreneuriale du projet

- 67 Parallèlement à leur tropisme communautaire, ces institutions sont dépositaires d'un projet économique très incantatoire, « centré sur un idéal de libération individuelle, d'autonomie, de mobilité, de réalisation dans la créativité de l'agir » (Boltanski, 2006). La politique de valorisation culturelle est conçue comme un projet agrégatif et harmonisateur, où chaque acteur parviendrait à proposer des offres de produits et de services différents de ses concurrents. Il suffirait d'aider chacun à faire reconnaître sa particularité pour valoriser son « capital humain ». Cette « différenciation compétitive » trouverait sa pertinence dans la « mosaïque » culturelle que constituent ces territoires.
- 68 Les gestionnaires doivent donc stimuler le goût d'entreprendre parmi la population. Cette perspective économique apparaît comme le complément nécessaire au volet de formation civique et moral dispensé par ces institutions. La micro-entreprise s'impose donc comme l'un des premiers lieux d'application de cette « nouvelle citoyenneté » fondée sur l'action et la responsabilité individuelle. Les aires protégées insufflent sur ces territoires enclavés une rhétorique du projet: tout « porteur de savoir » peut devenir un « porteur de projet », et tout « porteur de projet » peut devenir un « petit entrepreneur ».
- 69 Au sein du PAG, cette mission d'accompagnement à la création de micro-entreprise dans les secteurs de l'artisanat, de la restauration, de l'hébergement ou de la gestion forestière, constitue l'une des principales activités de l'établissement. Selon son Rapport d'activités 2012, les missions tournées vers le management interne et le soutien au développement durable représenteraient près de 50 % des activités annuelles des agents, quand celles exclusivement dirigées vers la promotion de l'entrepreneuriat se situeraient entre 16 et 20 %.

## Capital social et refus de la violence symbolique

- 70 L'étude de Schmidt (2009) portant sur trois conseils de gestion amapaenses, dont celui du PARNA du Tumucumaque, apporte des précisions intéressantes quant au public privilégié par ces dispositifs d'enrôlement. Sur 28 conseillers rencontrés, 40 % n'ont pas conclu leur enseignement fondamental, mais 30 % ont néanmoins terminé leur enseignement secondaire. Seul un conseiller n'a pas été scolarisé, mais seulement trois ont réalisé des études supérieures. Ces données purement indicatives renforcent l'hypothèse d'une action publique tournée vers l'émergence d'une petite classe moyenne, qui subit les dysfonctionnements institutionnels propres à ces territoires, tout en bénéficiant d'une position sociale très légèrement privilégiée - la rendant d'autant plus réceptive aux modes d'action raisonnables de ces institutions.
- 71 Très souvent, ces dispositifs de participation favorisent l'émergence de profils atypiques sur les bassins de vie (Jacob, 2018). Les aires protégées font la promotion d'une « classe créative » (Florida, 2004), susceptible, grâce à son « capital social », de se positionner par des actions innovantes, associatives ou économiques. La « proactivité » fantasmée par les politiques publiques favorise bien souvent les individus les plus aptes à s'approprier ces nouveaux « cadres de vérité ». D'autant que leur précarité financière impose aux gestionnaires de subordonner l'allocation de subventions à un calcul d'utilité, qui renforce les écarts sociaux existants: « On est sur une approche de



viabilité, [...] on va aider ceux qui vont marcher économiquement. On va chercher le bon entrepreneur, le bon investissement. Au risque de cibler ceux qui ont déjà le plus de ressources » (Entretien avec un agent du PAG, 2015).

- 72 De plus, ces institutions entretiennent un rapport ambigu avec les conflits qu'elles alimentent. En tentant de limiter les appropriations indues et de pallier leur propre insuffisance politique, elles sollicitent la mobilisation de la société civile. Ce qui contribue à augmenter les zones de frictions avec les systèmes de pouvoir locaux. En portant une activité de vigilance sur des territoires convoités, les leaders communautaires et associatifs se confrontent à des intérêts puissants. Par conséquent, ces acteurs, dont la légitimité dépend de l'activité<sup>33</sup>, prennent le risque de devenir des cibles facilement identifiées. Ce faisant, les aires protégées tendent à abandonner leurs appuis pour mieux préserver les « grands équilibres », consacrant la position dominante des acteurs politico-économiques, dont émanent le plus souvent les menaces à affronter.
- 73 Enfin, plus généralement, on remarque l'attitude paradoxale des populations locales à l'égard de ce type d'action publique. Alors que les institutions de conservation cherchent à augmenter leur empowerment, les populations peuvent résister à ces politiques pour des raisons qui dépassent leurs propres intérêts. Certaines oppositions ou passivités peuvent être qualifiées d'existentielles: au fond les appels à la proactivité formulés au sein de ces instances constituent une forme de violence symbolique qui peut accélérer l'usure des participants à l'égard de ces dispositifs (Scott, 2009). Comme le commentait en 2013 un représentant bushinengué au sein du Comité de vie locale du PAG: « la participation n'est pas notre métier ! ». En cherchant à mettre les acteurs en condition de responsabilité, sur des bassins de vie où les carences de l'État sont particulièrement visibles, les gestionnaires formulent un impératif moral qui semble à bien des égards illégitimes pour celles et ceux qui subissent au quotidien leurs difficultés.

## Conclusion: la « triple conservation »

- 74 Nous avons cherché à inscrire nos résultats dans une généalogie de l'État libéral<sup>34</sup>. Dans cette perspective, la dimension comparative franco-brésilienne a ajouté d'importantes difficultés. Nous avons souligné la proximité des expériences institutionnelles nées dans le giron de la conservation. Sans affirmer qu'il s'agissait de dispositifs similaires, nous avons démontré que, malgré leurs particularités nationales, ils étaient traversés par des rationalités convergentes. Évidemment, nous pensons que le caractère frontalier de ces territoires, qui partagent un positionnement la fois périphérique et stratégique, renforce ces régularités en posant des problématiques de gouvernabilité similaires pour les États centraux.
- 75 À la conservation naturelle et culturelle, s'ajoute donc une « troisième conservation », d'ordre politique, relative au maintien de l'État sur ces territoires lointains: « la conservation d'un certain rapport de forces, [...] la conservation, le maintien ou le développement d'une dynamique des forces » (Foucault, 2004). Ces aires protégées de « nouvelle génération » participent à altérer les pôles traditionnels du pouvoir, créant un effet de mobilité sur des *hinterlands* marginalisés. Une « technologie politique » qui corrige légèrement les inégalités de pouvoir en promouvant la participation de nouvelles catégories d'acteurs à la prise de décision publique - lesquelles

concurrentent par le bas des élites qui tantôt structurent, tantôt menacent, la gouvernabilité de ces territoires.

- 76 En incitant de nouveaux *leaderships* sur des arrière-pays sous-administrés, jusqu'alors enfermés dans le giron des clientélismes régionaux, ces institutions créent de nouvelles concurrences. Le réagencement porté par ces mécanismes de « gouvernance locale » connecte le réseau d'acteurs selon une logique holoptique: les instances décrites fonctionnent comme un œil, anonyme et décloisonné, constitué d'une multiplicité de regards, grâce auquel les participants se sentent plus observés. L'appareil étatique parviendrait ainsi à réduire ses coûts d'intervention, en cherchant, par un gouvernement psychologique plus qualitatif, l'enrôlement spontané des acteurs locaux à un projet censé renforcer leur autonomie. L'analyse des politiques environnementales permet donc d'actualiser la description faite par Foucault des mécanismes de « gouvernementalité »: en prônant la coopération plus que la compétition, l'Environnement réaffirme l'importance des coercitions morales, qui se trouvent théoriquement renforcée par le cadre « transparent » de la communauté<sup>35</sup>.
- 77 Nous ne prétendons pas que ces dispositifs formateraient les subjectivités de façon monolithique. En effet, en cherchant à décrire une « technologie de gouvernement », nous avons adopté une approche « stato-centrée », qui ne rend pas suffisamment compte de la façon dont les acteurs locaux peuvent requalifier les injonctions gouvernementales. Néanmoins, ces politiques publiques conditionnent les stratégies de subjectivation dans des contextes de forte précarité sociale et économique. C'est dans le jeu croisé de cette émulation à la fois technique et morale – voir passionnelle, liant les procédures d'une gouvernance globalisée aux enjeux locaux, que la « triple conservation » participe à la gouvernementalisation de ces territoires. « La triple conservation » désigne donc un système de gouvernement tout à la fois « ajusté et ajustant »; adapté aux particularités – biologiques et culturelles – mais hautement conditionnant quant à la diffusion d'une normativité politique et économique dominante.
- 78 Si ces dispositifs se montrent performants en catalysant les systèmes de pouvoir territoriaux, cette stratégie paraît néanmoins insuffisante. L'État accompagne le développement des subjectivations sans véritablement s'engager dans la correction des inégalités politico-économiques, favorisant en retour le déploiement de nouvelles rivalités et de nouveaux contournements. Le fantasme d'une classe moyenne sage, industrielle et raisonnable, venant vertueusement concurrencer la légitimité des élites locales sur des territoires où les écarts de pouvoir sont exacerbés, éloigne ces politiques publiques de leur nature implicitement redistributive<sup>36</sup>. Ce faisant, elles tendent à reléguer aux marges les catégories les moins privilégiées du socio-écosystème, quand les plus favorisées parviennent le mieux à se les approprier.

## Remerciements

- 79 Ce travail a bénéficié du soutien des « Investissements d'avenir » de l'Agence nationale de la recherche française (Ceba, réf. ANR-10-LABX-25-01). Je remercie chaleureusement Catherine Aubertin pour son soutien et ses nombreux conseils.

---

## BIBLIOGRAPHIE

Aligica, P. D., 2003, Rethinking Institutional Analysis: Interviews with Vincent and Elinor Ostrom, Mercatus Center, George Mason University, [En ligne] URL: <https://www.mercatus.org/publication/rethinking-institutional-analysis-interviews-vincent-and-elinor-ostrom>, consulté le 20 février 2019.

Alban, N. et G. Hubert, 2013, Le modèle des parcs nationaux à l'épreuve du territoire, *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], vol. 13, num. 2, URL: <https://journals.openedition.org/vertigo/14081>, consulté 15 janvier 2019.

Allegretti, M., 2008, A construção social de políticas públicas. Chico Mendes e o movimento dos seringueiros, *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, num. 18, pp. 39-59.

Antheaume, B., Giraut, F., (éd.), 2005, *Le territoire est mort, vive les territoires ! Une (re)fabrication au nom du développement*, Paris, IRD Éditions, 384 p.

Aubertin, C. et G. Filoche, 2008, La création du parc amazonien de Guyane: redistribution des pouvoirs, incarnations du « local » et morcellement du territoire, dans : Aubertin, C., Rodary, E., (éd.), *Aires protégées, espaces durables*, Marseille, IRD Éditions, pp. 163-187.

Aubertin, C. et F. Pinton, 1996, De la réforme agraire aux unités de conservation. Histoire des réserves extractivistes de l'Amazonie brésilienne, Alballadejo, C., Tulet, C., (éd.), *Les fronts pionniers de l'Amazonie brésilienne. La formation de nouveaux territoires*, Paris, L'Harmattan, pp. 207-233.

Aubertin, C. et E. Rodary (éd.), 2008, *Aires protégées, espaces durables*, Marseille, IRD Éditions, 260 p.

Azevedo, A., R. Pasquis et M. Bursztyn, 2007, A reforma do Estado, a emergência da descentralização e as políticas ambientais, *Revista do Serviço Público*, vol. 58, num. 1, pp. 37-55.

Barrière, O. et J-F. Faure, 2012, L'enjeu d'un droit négocié pour le Parc amazonien de Guyane, *Natures Sciences Sociétés*, vol. 20, num. 2, pp. 167-180.

Barroche, J., 2007, La subsidiarité chez Jacques Delors. Du socialisme chrétien au fédéralisme européen, *Politique européenne*, vol. 23, num. 3, pp. 153-177.

Beck, U., 2003, Redéfinir le pouvoir à l'âge de la mondialisation : huit thèses, *Le Débat*, vol. 125, num. 3, pp. 75-84.

Boltanski, L., 2006, Les changements actuels du capitalisme et la culture du projet, *Cosmopolitiques*, num. 12, pp. 17-41.

Boudoux d'Hautefeuille, M., 2012, *Entre marge et interface: recompositions territoriales à la frontière franco-brésilienne (Guyane/Amapá)*, thèse pour le doctorat de géographie, Cayenne, Université des Antilles et de la Guyane, 466 p.

Bourgon, J., 2007, Un gouvernement flexible, responsable et respecté: Vers une « nouvelle » théorie de l'administration publique, *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 73, num. 1, pp. 7-28.

Boyer, V., 2012, L'anthropologie des quilombos et la constitution de « nouveaux sujets politiques », *Civilisations*, vol. 59, num. 2, pp. 157-178.

Bresser-Pereira, L.C., 2004, *Democracy and public management reform: building the republican state*, New-York, Oxford University Press, 366 p.

- Bresser-Pereira, L.C., 1998, *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*, Brasília, ENAP, 368 p.
- Bresser-Pereira, L.C., 1997, *A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*, Brasília, Ministério da Administração, 57 p.
- Buclet, B., 2006, Les réseaux d'ONG et la gouvernance en Amazonie, *Autrepart*, vol. 37, num. 1, pp. 93-110.
- Calmont, A., 2000, Le problème foncier en Guyane : le poids de la domanialité, GEODE, *La question de la terre dans les colonies et départements français d'Amérique, 1848-1998*, Paris, Karthala Éditions, pp. 203-219.
- Castro, M., 2013, *Au nom de la Biodiversité : De la construction d'une norme internationale à son application au niveau local*, thèse de doctorat en géographie, Paris, École des Hautes Etudes en Sciences Sociales, 283 p.
- Chartier, D., 2004, Aux origines des flous sémantiques du développement durable, *Écologie et Politique*, vol. 29, num. 2, pp. 171-183.
- Chartier, D. et S. Ollitrault, 2005, Les ONG d'environnement dans un système international en mutation : des objets non identifiés ?, Aubertin, C., (éd.), *Représenter la nature ? : ONG et biodiversité*, Paris, IRD Éditions, pp. 21-58.
- Clarke, J. et L. Vannini, 2013, L'enrôlement des gens ordinaires: L'évitement du politique au cœur des nouvelles stratégies gouvernementales ?, *Participations*, vol. num. 6, 2, pp. 167-189.
- Collomb, G., 1999, Entre ethnicité et national : À propos de la Guyane, *Socio-Anthropologie*, vol. 6, num. 2, pp. 79-82.
- Cronon, W., 1996, The trouble with wilderness: or, getting back to the wrong nature, *Environmental History*, vol. 1, num. 1, pp. 7-28.
- Dagnino, E., 2005, Políticas culturais, democracia e o projeto neoliberal, *Revista Rio de Janeiro*, vol. 15, num. 1, pp. 45-65.
- Delelis, C. J., T. Rehder et T. M. Cardoso, 2010, *Mosaïques d'aires protégées: réflexions et propositions de la coopération franco-brésilienne*, Brasília, MMA, Embaixada da França no Brasil, 148 p.
- Demaze, M. T., 2008, Le parc amazonien de Guyane française : un exemple du difficile compromis entre protection de la nature et développement, *Cybergeo : European Journal of Geography* [En ligne], vol. 416, num. 1, URL: <https://journals.openedition.org/cybergeo/17203>, consulté le 2 mars 2019.
- Donzelot, J., 2007, Un État qui rend capable, Paugam, S., (éd.), *Repenser la solidarité*. Paris, Presses Universitaires de France, pp. 87-109.
- Drummond, J. A. et M. A. P. Pereira, 2007, *O Amapá nos tempos do manganês: um estudo sobre o desenvolvimento de um estado amazônico, 1943-2000*, Rio de Janeiro, Garamond, 498 p.
- Dumoulin, D., 2005, Les politiques de conservation de la nature au cœur de l'internationalisation et de la convergence des ordres politiques, *Revista de la CEPAL*, num. spécial, juin, pp. 71-85.
- Dumoulin Kervran, D. et E. Rodary, 2005, *Les ONG et le secteur mondialisé de la conservation*, Aubertin, C., (éd.), *Représenter la nature. ONG et biodiversité*, Paris, IRD Éditions, pp. 59-98.
- Duvoux, N., 2014, La peur de l'ethnographe, *Genèses*, vol. 97, num. 4, pp. 126-139.
- Epstein, R., 2006, Gouverner à distance, *Esprit*, vol. 11, num. 3, pp. 96-111.

- Euler, A. M. C., 2016, Floresta Estadual do Amapá : uma Unidade de conservação sob ameaça, Lomba, R. M., Rangel, K. S., Silva, M. G., Silva, G. G. (org.), *Conflito, territorialidade e desenvolvimento: algumas reflexões sobre o campo amapaense*, Macapá, Unifap, pp. 173-192.
- Evans, P. B., 1995, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton, Princeton University Press, 323 p.
- Faure, A. et P. Muller, 2013, Cycle, réseaux, récits: questions de recherche sur l'action publique locale-globale, *Circulations et appropriations des normes et des modèles de l'action locale/UMR ART-Dev (Acteurs, ressources et territoires dans le développement*, Mars, Montpellier.
- Fleury, M. et P. Karpe, 2006, Le parc national de Guyane : un arbitrage difficile entre intérêts divergents », *Journal de la société des américanistes*, vol. 92, num. 1-2, 303-325.
- Florida, R. L., 2004, *The rise of the creative class: and how it's transforming work, leisure, community and everyday life*, New-York, Basic Books, 481 p.
- Foucault, M., 2008, *Surveiller et punir: naissance de la prison*, Paris, Gallimard, 352 p.
- Foucault, M., 2004, *Sécurité, territoire, population: cours au Collège de France, 1977-1978*, Paris, Seuil, 448 p.
- Foucault, M., 2001, Les techniques de soi, *Dits et écrits. Volume II, 1976 - 1988*; Paris, Gallimard, pp. 1602-1631.
- Gallois, T. D., 2011, *Terra Indígena Wayãmpi : da demarcação às experiências de gestão territorial*, São Paulo Iepé Edição, 121 p.
- Gardère, E., 2013, Institution communicante et nouveau management public, *Communication & Organisation*, vol. 41, num. 1, pp. 27-39.
- Giddens, A., 1998, *The Third Way. The Renewal of Social Democracy*, London, Polity Press, 166 p.
- Giran, J-P., 2003, *Les parcs nationaux. Une référence pour la France. Une chance pour ses territoires*, La Documentation française, 140 p.
- Gore, A., 2010, *Common sense government: Works better and costs less*, Michigan, Random House, 315 p.
- Gourgues, G., S. Rui et S. Topçu, 2013, Gouvernamentalité et participation: Lectures critiques, *Participations*, vol. 6, num. 2, pp. 5-33.
- Granger, S., 2011, Le Contesté franco-brésilien : enjeux et conséquences d'un conflit oublié entre la France et le Brésil, *Outre-mers*, vol. 98, num. 372, pp. 157-77.
- Granger, S., 2012, *La Guyane et le Brésil, ou la quête d'intégration continentale d'un département français d'Amérique*, thèse de doctorat de géographie-aménagement, Paris, Université Paris III-Sorbonne nouvelle, 858 p.
- Guyon, S., 2011, Politisation et hiérarchies coloniales : Amérindiens et Noirs-marrons à St-Paul (Guyane française, 1946-2000), *Critique internationale*, vol. 50, num. 1, pp. 21-37.
- Hibou, B., 1998, Retrait ou redéploiement de l'État, *Critique internationale*, vol. 1, num. 1, pp. 151-168.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística et Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IBGE et IEPA), 2004, *As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil 2002*, Rio de Janeiro, IBGE, 146 p.

- Irving, M. de A., 2006, Le Parc national Montanhas de Tumucumaque, un laboratoire pour la gestion de la biodiversité dans le cadre d'une coopération régionale en Amazonie ?, *Cahiers du Brésil Contemporain*, num. 63-64, pp. 233-256.
- Jacob, T., 2018, *De la conservation en Amazonie: Norme environnementale et démocratie territoriale à l'heure du « Faire mieux avec moins »*. La Guyane française et l'État brésilien de l'Amapá entre tensions et normalisations, thèse de doctorat en sociologie, Paris, EHESS, 621 p.
- Jolivet, M-J., 2005, Des « tribus » marginalisées aux communes « ethniques » ou les enjeux territoriaux du développement en situation multiculturelle, Antheaume, B., Giraut, F., (éd.), *Le territoire est mort, vive les territoires ! : une (re)fabrication au nom du développement*, Paris, IRD Édition, pp. 223-244.
- Jolivet, M-J., 1997, La créolisation en Guyane. Un paradigme pour une anthropologie de la modernité créole, *Cahiers d'études africaines*, num. 48, pp. 813-837.
- Jolivet, M-J., 1990, Entre autochtones et immigrants: diversité et logique des positions créoles guyanaises, *Études créoles*, vol. 13, num. 2, pp. 11-32.
- Jorge, S. P. S. et J. A. Drummond, 2006, La politique foncière comme instrument d'organisation territoriale: le cas de l'Amapá, *Cahiers du Brésil Contemporain*, num. 63-64, pp. 175-204.
- Kaplan, R. S. et D. P. Norton, , 1992, The Balanced Scorecard - Measures that Drive Performance, *Harvard Business Review*, vol. janvier-février, pp. 71-79.
- Kohler, F., 2011, Diversité culturelle et diversité biologique : une approche critique fondée sur l'exemple brésilien, *Natures Sciences Sociétés*, vol. 19, num. 2, pp. 113-124.
- Larrère, C., 2009, Histoire(s) et mémoires des parcs nationaux, Larrère, R., Lizet, B., Berlandarqué, M., (éd.), *Histoire des parcs nationaux*, Paris, Éditions Quæ, pp. 21-41.
- Mam Lam Fouck, S., 2002, *Histoire générale de la Guyane française: des débuts de la colonisation à la fin du XX<sup>e</sup> siècle*, Matoury, Ibis Rouge, 220 p.
- Mangal, D., 2010, *La Guyane pour un développement durable amazonien*, Matoury, Ibis Rouge, 300 p.
- Meisel, N. et J. Aoudia, 2008, L'insaisissable relation entre « bonne gouvernance » et développement, *Revue économique*, vol. 59, num. 6, pp. 1159-1191.
- Meister, A., 1977, *La participation pour le développement*, Paris, Éditions ouvrières, 176 p.
- Michel, H., 2007, La « société civile » dans la « gouvernance européenne », *Actes de la recherche en sciences sociales*, num. 166-167, pp. 30-37.
- Ministry of the Environment, (The) Amazon Region Protected Areas et (the) Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (MMA, ARPA et GtZ), 2009, *Cardernos ARPA n° 2: Conselhos Gestores de Unidades de Conservação*, Brasília, MMA, 55 p.
- Nascimento, A. G., 2014, *A Reforma Agrária no Estado do Amapá: o processo histórico-institucional fundiário e as conseqüências dos projetos de assentamento sobre a cobertura florestal*, dissertação de mestrado em direito ambiental e políticas públicas, Macapá, UNIFAP, 162 p.
- Navet, E., 1998, Le Parc de la forêt tropicale guyanaise : espace de vie ou dernier avatar du colonialisme ?, *Journal d'agriculture traditionnelle et de botanique appliquée*, vol. 40, num. 1, pp. 329-354.
- Nicolle, S., 2014, *Les espaces naturels protégés en forêt amazonienne. Des doctrines de gestion aux dispositifs : quelle efficacité pour la protection de l'environnement ? Étude comparative France (Guyane) /*

- Brésil (Amapá), thèse pour le doctorat en sciences de gestion, Cayenne, Universités des Antilles et de la Guyane, 679 p.
- Osborne, D., 1993, Reinventing Government, *Public Productivity & Management Review*, vol. 16, num. 4, pp. 349-359.
- Osborne, D., 2007, Reinventing government: What a difference a strategy makes, *7th Global Forum on Reinventing Government: Building Trust in Government*, 26-29 June, Vienna, Austria.
- Osborne, D. et T. Gaebler, 1992, *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, New York, Plume, 432 p.
- Pestre, D., 2011, Des sciences, des techniques et de l'ordre démocratique et participatif, *Participations*, vol. 1, num. 1, pp. 210-238.
- Pinton, F., 2014, De la période coloniale au développement durable: Le statut des savoirs locaux dans la sociologie et l'anthropologie françaises, *Revue d'anthropologie des connaissances*, vol. 8, num. 2, pp. 425-450.
- Porto, J. L. R., 2007 - *Amapá: Principais transformações econômicas e institucionais (1943-2000)*, Macapá, SETEC, 198 p.
- Porto, J. L. R., 2005, Transformações espaciais e institucionais do Amapá: conflitos e perspectivas, *Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina*, 20 a 26 de março, Universidade de São Paulo.
- Rosanvallon, P., 2004, *Le modèle politique français: la société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, 462 p.
- Saravia, E. J., 2003, La réforme de l'État au Brésil : l'influence du new public management, *Revue française d'administration publique*, num. 105-106, pp. 55-65.
- Schmidt, C. H., 2009, *Conselhos gestores de Unidades de conservação do Amapá: percepções sobre as potencialidades e limitações para a efetiva participação de representantes comunitários*, dissertação apresentada ao programa de pós-graduação em biodiversidade, Macapá, UNIFAP, 253 p.
- Scott, J.C., 2009, *La domination et les arts de la résistance. Fragments du discours subalterne*, Paris, Éditions Amsterdam, 270 p.
- Selmi, A., 2009, L'émergence de l'idée de parc national en France, Larrère, R., Lizet, B., Berland-Darqué, M., (éd.), *Histoire des parcs nationaux*, Paris, Éditions Quæ, pp. 43-58.
- Thabouillot, G., 2016, *Le territoire de l'Inini, 1930-1969*, Matoury, Ibis rouge Éditions, 904 p.
- Tocqueville, A., 1981, *De la démocratie en Amérique t.1*, Paris, Garnier-Flammarion, 569 p.
- Untermaier, J., 2008, Le parc amazonien de Guyane, huitième parc national français (décret n° 2007-266 du 27 février 2007), *Revue Juridique de l'Environnement*, vol. 33, num. 2, pp. 135-155.

## NOTES

1. La décentralisation est ici entendue dans une perspective large qui n'oppose pas la « décentralisation politique » – soit l'augmentation de compétences dévolues aux collectivités infranationales – et la « déconcentration » – un processus de décentralisation administrative par lequel l'État central transfère des pouvoirs vers ses représentants dans les diverses circonscriptions territoriales. En effet, ces deux phénomènes portent une même logique consistant à partager les responsabilités gouvernementales avec les acteurs locaux. Comprise dans un sens large, la décentralisation repose donc sur un principe de « subsidiarité »: le pouvoir



central n'intervient que lorsque la décision ne peut être prise aux échelons inférieurs (Barroche, 2007). Comme nous le verrons, si la dynamique d'intégration territoriale des aires protégées illustre bien un processus de déconcentration administratif, celle-ci intervient bien dans un contexte où l'autonomie politique des collectivités locales est renforcée. Tandis que les élus locaux exercent de nouvelles compétences, l'administration centrale, de façon complémentaire, se « rapproche » de ses territoires. Enfin, ce partage local des responsabilités repose aussi sur la participation active des citoyens à travers la constitution d'associations volontaires (Tocqueville, 1981).

2. L'« art libéral de gouverner » se construit historiquement sur une problématique d'autorégulation: comment ne pas trop gouverner (Foucault, 2004) ? Comment autonomiser la société par ses composantes (Antheaume et Giraut, 2005) ? Et comment réaliser cette dynamique à travers un impératif de sécurité du territoire ?

3. L'expérimentation coloniale a ainsi permis de mettre au point les prototypes des parcs nationaux avant qu'ils ne s'implantent en France (Selmi, 2009).

4. Un gardien, logé dans une tour centrale, peut observer l'ensemble des cellules individuelles où se trouvent enfermés les prisonniers.

5. Toutes les citations non francophones ont été traduites par l'auteur.

6. Comme le remarquent Meisel et Aoudia (2008), « [[le cadre normatif de la "bonne gouvernance"] s'est imposé après que la politique d'ouverture et de libéralisation des marchés eut débouché sur des crises financières dans les pays émergents sans satisfaire la promesse d'un relèvement durable des régimes de croissance des pays en développement dans leur ensemble ».

7. En France par exemple, le terme « citoyen » est lié à la « culture politique de la généralité » promue par la Révolution de 1789 (Rosanvallon, 2004). Ainsi, la reconnaissance de citoyens égaux dans un pays « un et indivisible » s'oppose historiquement à la prise en compte des « corps intermédiaires », tels que les « communautés locales ».

8. Contrairement au panoptisme, qui suppose un « œil central » omniscient, l'holoïtisme repose sur un environnement d'intervisibilité, où chaque individu peut apercevoir toutes les informations sensorielles émises par les autres agents de sa communauté.

9. On renvoie à Clarke et Vannini (2013) qui soulignent le penchant des politiques publiques britanniques à l'égard des « gens ordinaires », perçus comme des parangons de moralité. D'où leur sollicitation par les institutions gouvernementales en tant que coadministrateur du « social ».

10. Les Quilombos sont des communautés afro-descendantes, organisées de manière autonomes (Boyer, 2012).

11. Dans cette catégorie, on trouve les dispositifs suivants: « Station écologique », « Parc national », « Réserve particulière de patrimoine naturel » et « Monument naturel ». Au sein de ces UC, l'accent est mis sur des objectifs principalement naturalistes et/ou scientifiques.

12. Dans cette catégorie, on trouve les dispositifs suivants: « Forêt nationale », « Réserve de faune », « Aire de protection environnementale », « Aire de grand intérêt écologique », « Réserve extractiviste » et « Réserve de développement durable ». Au sein de ces UC, l'accent est mis sur des objectifs de développement durable et/ou d'usage communautaire des ressources naturelles.

13. Organe créé en 2007 et qui a remplacé l'IBAMA dans la gestion des UC fédérales. Le choix du nom de Chico Mendès, protagoniste du mouvement socio-environnemental des années 1970 et 1980 (Allegretti, 2008), renvoie directement aux enjeux de la réforme de l'État. La figure charismatique de ce *seringueiro* de l'État de l'Acre adoucit l'image « conservationniste » des gestionnaires. Mais surtout, comme le commentait un gestionnaire, « *Chico Mendès est l'incarnation d'un citoyen qui a agi, qui a su provoquer les transformations nécessaires vers l'avènement d'un scénario plus égal* » (Entretien, 2015). C'est un héros populaire capable de mobiliser les citoyens.

14. Suite à la COP-7 de la Convention sur la diversité biologique (CDB), organisée à Kuala Lumpur en 2004, un Protocole d'intentions est mis en place entre le Ministère de l'Environnement (MMA)

et les principales ONG environnementales et socio-environnementales. Grâce à l'appui financier des grandes ONG américaines de conservation - CI, WWF et TNC - le PNAP naît en 2006 à travers le décret n° 5 758.

15. Une situation renforcée dans l'Outre-mer français pour lequel la loi de 2006 prévoit des dispositions particulières. La Charte du Parc national doit être en conformité avec le Schéma d'aménagement régional (SAR) adopté par les exécutifs territoriaux (Jacob, 2018).

16. En 2014, 90 % du foncier guyanais appartient toujours à l'État, dont 75 % sont gérés par l'Office national des Forêts (ONF), contre seulement 0,2 % pour les collectivités locales (Nicolle, 2014). En Amapá, 85 % du territoire se trouve également sous juridiction fédérale. Seulement 10 % appartiennent à l'État fédéré (Nascimento, 2014; Jorge et Drummond, 2006).

17. Le programme de la réforme agraire est lancé en 1964 avec la promulgation du Statut de la Terre. Géré par l'Institut national de la colonisation et de la Réforme agraire (INCRA), les *assentamentos* ruraux permettent à des familles d'obtenir de petites parcelles de terre qu'elles ont à charge de cultiver et dont elles obtiennent théoriquement la propriété au bout de 10 ans.

18. Parmi elles, on compte cinq Unités de conservation (UC) à caractère principalement scientifique et naturaliste: deux Stations écologiques (ESEC), deux Réserves biologiques (REBIO) et un Parc national (PARNA). À cela s'ajoute l'homologation d'une Terre indigène (TI) dans un contexte de forte mobilisation des populations traditionnelles d'Amazonie (Gallois, 2011).

19. Quatre Terres indigènes (TI), une Forêt nationale de production (FLONA), une Réserve extractiviste (RESEX), un Projet d'*assentamento* extractiviste (PAE) et une Réserve de développement durable (RDS).

20. Pas moins de 11 projets de colonies sont créés entre 1994 et 2000, alors même que leur taux d'occupation est inférieur à 50 % (Euler, 2016).

21. Notons néanmoins que ce transfert de juridiction n'a toujours pas été finalisé, témoignant de la frilosité du pouvoir central à abandonner la maîtrise du territoire au gouvernement régional.

22. À titre d'exemple, en 2009, la FLOTA est concernée par 242 demandes de recherche, dont 147 instruites après sa création (Jacob, 2018).

23. Le mot bushinengué désigne en Guyane les populations issues du marronnage ayant eu lieu au XVIII<sup>e</sup> siècle en Guyane hollandaise (actuel Surinam).

24. Premier parc national français qui ne comporte pas l'adjectif « national ».

25. La désignation des conseillers de la « société civile » est à l'initiative des gestionnaires. Ces derniers s'efforcent de repérer les leaderships associatifs locaux, qu'ils invitent à venir siéger en Conseil de gestion.

26. La décentralisation des réunions est vue comme une stratégie favorisant l'enrôlement et la responsabilisation des populations (MMA et al., 2009).

27. Cela représente un total de 19 réunions.

28. Principe selon lequel la responsabilité d'une action revient à l'entité la plus proche de ceux directement concernés.

29. En 2015, le budget annuel de l'établissement n'est plus que de 6 millions d'euros. Les résultats déficitaires de 2012 et 2013 sont essentiellement dus au non-versement de la totalité de la subvention prévue par le ministère.

30. En 2015, ils n'étaient plus que quatre.

31. La base du PGR a été le « *modèle d'excellence en gestion publique* », proposé par le Programme national de gestion publique et de débureaucratiation (GESUBLICA).

32. Notons que le redéploiement de l'État porte la nécessité stratégique d'investir et d'enrôler de nouveaux agents dont le travail volontaire serait encadré comme tout travail salarié.

33. Se réaffirme ici l'horizon d'une « citoyenneté par l'action » propre à la culture du projet. Cette logique suppose que plus une association est active – plus elle répond aux appels à projets existants, plus elle lie des partenariats, plus elle communique – plus elle se branchera aux financements et verra sa légitimité reconnue.

34. En effet, même si le libéralisme a connu une histoire différente en France et au Brésil, on peut voir dans la réforme managériale de l'État engagée au cours des années 1990, le développement d'un processus de « recomposition libérale » (Rosanvallon, 2006) des États français et brésilien remontant au XIX<sup>e</sup> siècle (Jacob, 2018).

35. En effet, la communauté constitue un lieu vivace d'encastrement des surveillances, où chacun se trouve en permanence sous les yeux de ses pairs, où la déviance peut être facilement signalée et rapidement sanctionnée.

36. Même s'ils ne se l'avouent pas toujours, les gestionnaires d'aires protégées assument une mission implicite de redistribution du pouvoir local. L'absence de recul critique vis-à-vis de leur rôle politique conduit souvent les agents à subir les conflits qu'ils génèrent.

---

## RÉSUMÉS

Initialement conçues comme des outils d'interdiction, les aires protégées accompagnent aujourd'hui la décentralisation. Leurs nouvelles missions de démocratie locale et de développement économique participent d'une évolution globalisée de l'administration publique, depuis une logique de « souveraineté » vers un registre de « gouvernementalité ». L'étude de vastes aires protégées montre comment la conservation appuie le redéploiement étatique. En Guyane française et dans l'État brésilien de l'Amapá, elle succède aux stratégies régaliennes de maintien sur une Amazonie éloignée, alternant tutelle paternaliste et délégation aux élites locales. Sur ces territoires « anormaux », les institutions de conservation tentent de réconcilier différentes légitimités. Rassemblant communautés locales, responsables publics et acteurs économiques, leurs gestionnaires animent des espaces de gouvernance qui accompagnent l'autonomisation régionale. Ces arènes cherchent à contenir le développement des écarts sociaux et politiques en créant de nouvelles mobilités sur ces territoires. La protection de l'Environnement justifie un mode de gouvernement frugal, multipliant les contre-pouvoirs et l'enchâssement des surveillances entre acteurs d'un même espace. En incitant l'émergence d'une « société civile » dans des arrière-pays sous-administrés, elle crée de nouvelles concurrences et diffuse une rationalité managériale de responsabilisation.

Initially designed as tools of restriction, protected areas now go together with decentralisation. Their new goals for local democracy and economic development participate of a globalized evolution of public administration, from « sovereignty » to « governmentality ». An study of large protected areas shows how conservation complements state redeployment. In French Guyana and in the Brazilian state of Amapá, it comes after sovereign function strategies maintained on a distant Amazonia, switching between paternalistic attitude and delegation of authority to local elite groups. On these « abnormal » territories, conservation institutions are trying to reconcile different legitimacies. In bringing together local communities, public officials and economic players, administrators organise spaces of state governance that go along with regional autonomy. These concertation places are aiming to restrain the development of social and political gaps, in creating new mobilities on territories. Environmental protection justifies a frugal type of governance, by multiplying counter powers and surveillance entrenchments between stakeholders of a common space. When inciting the emergence of a new « civil society » in barely administered back lands, this creates new rivalries and spreads managing rationale of responsibility.

## INDEX

**Keywords** : conservation de la nature, réforme managériale de l'État, décentralisation, gouvernementalité, participation, Amazonie

## AUTEUR

### THÉO JACOB

Post-doctorant CNRS ANR COLLAB2, docteur en sociologie de l'EHESS, chercheur associé à l'UMR PALOC (IRD-MNHN), 30 rue Alfred Duméril 31400 Toulouse, France, courriel: [theo.jacob@inrae.fr](mailto:theo.jacob@inrae.fr)