

# document de travail

février 2010

93

Participation communautaire dans le Pantanal au  
Brésil :

stratégies d'endiguement et processus d'apprentissage

Olivier Charnoz, département de la Recherche, AFD ([charnozo@afd.fr](mailto:charnozo@afd.fr))

## Département de la Recherche

Agence Française de Développement 5 rue Roland Barthes  
Direction de la Stratégie 75012 Paris - France  
Département de la Recherche [www.afd.fr](http://www.afd.fr)

## Avertissement

Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de son auteur. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue de l'AFD ou de ses institutions partenaires.

Directeur de la publication : Jean-Michel SEVERINO

Directeur de la rédaction : Robert PECCOUD

ISSN : 1954-3131

Dépôt légal : 1<sup>er</sup> trimestre 2010.

Mise en page : Anne-Elizabeth COLOMBIER.

# Sommaire

	<b>Résumé</b>	<b>5</b>
	<b>Introduction</b>	<b>6</b>
<b>1.</b>	<b>Le Pantanal : des discours et des priorités conflictuels</b>	<b>9</b>
1.1	La région en bref	9
1.2	Préserver un bien public mondial	16
1.3	La domestication pour le développement	17
1.4	Prééminence de l'« utilisation économique »	20
1.5	Conservation descendante initiée par l'état : des lois intelligentes mais une exécution indigente	21
1.6	Conclusion	22
<b>2.</b>	<b>Les différents visages de la participation communautaire dans les zones humides</b>	<b>23</b>
2.1	PC à l'initiative de l'état : consultations pour une planification stratégique	23
2.2	La PC considérée comme préservation privée : l'opinion des ONG environnementalistes	24
2.3	Collaborer avec les producteurs : la lente genèse d'une nouvelle forme de PC	26
2.4	Conclusion : la nouveauté de la proposition du PRP	27
<b>3.</b>	<b>La genèse du PRP : une communauté en crise à la recherche d'alliés</b>	<b>28</b>
3.1	La crise des éleveurs et la volonté de contenir les concurrents et les protecteurs de l'environnement	29
3.2	L'allié : un bailleur de fonds étranger offrant un modèle de gestion différent	31
3.3	Le PRP : une initiative locale influencée par des experts étrangers et critiquée par les ONG	32
3.4	Conclusion	33
<b>4.</b>	<b>« Le salut par la tradition » : la construction d'un discours stratégique</b>	<b>34</b>
4.1	Les éleveurs de bovins, gardiens de l'environnement	35
4.2	La délimitation étroite de la « communauté traditionnelle »	37
4.3	Conclusion	40
<b>5.</b>	<b>Création du pluralisme : les conséquences imprévues du « projet préliminaire »</b>	<b>42</b>
5.1	Remise en cause de l'association de propriétaires terriens par des nouvelles organisations	42
5.2	Nourrir le processus avec des « projets appâts »	45
5.3	L'impact de la dé-légitimation : une PC en perte d'intensité et d'inclusion	48
5.4	Conclusion	50
<b>6.</b>	<b>Le pouvoir institutionnel en action</b>	<b>51</b>
6.1	Une PC hautement inclusive, large et intense : l'engagement fondateur d'un « dispositif de cogestion »	52
6.2	Une véritable récupération politique au service d'ordres du jour obscurs	54
6.3	Un vain espoir de reprise en mains communautaire... qui va hâter l'effondrement final	55
6.4	Conclusion	57

---

<b>7.</b>	<b>Le rôle du capital social et son impact sur la PC</b>	<b>58</b>
7.1	Paternalisme symbiotique : maintenir les <i>peons</i> en dehors des institutions et de l'action collective	58
7.2	Individualisme et informalisme : l'inaptitude institutionnelle de la plupart des <i>fazendeiros</i>	60
7.3	De la loyauté à la prise de parole : renouveler le capital social local	62
7.4	Conclusion	64

---

<b>8.</b>	<b>Conclusions</b>	<b>66</b>
-----------	--------------------	-----------

---

	<b>Références bibliographiques</b>	<b>68</b>
--	------------------------------------	-----------

## Résumé

Nous nous proposons d'examiner ici le rôle de la « participation communautaire » (PC) dans le projet de création du parc naturel régional du Pantanal (*Parque Regional do Pantanal* [PRP]) – une vaste initiative participative engagée en 1998 dans la partie brésilienne de la plus grande zone humide au monde. Nous reviendrons sur la signification stratégique du recours à la PC pour les propriétaires terriens locaux, censés être aux commandes du projet, et sur la stratégie d'« endiguement » d'autres acteurs émergents, comme les groupes de pression pour la protection de l'environnement et les nouveaux acteurs économiques. En outre, l'absence quasi totale des ouvriers agricoles (*peons*) et des autres groupes communautaires locaux dans le processus du PRP a révélé des niveaux d'« endiguement » supplémentaires qui ont renforcé le *statu quo* sociopolitique de la région. Le projet du PRP a finalement été récupéré par des hommes politiques du crû, pour défendre des ordres du jour

officiels. Les propriétaires terriens ont donc été dépossédés et cette désorganisation de la gouvernance a provoqué des gabegies financières et, *in fine*, l'effondrement du PRP. Nous verrons donc comment l'endiguement exercé à travers la CP a pris plusieurs directions incohérentes. Nous nous intéresserons également aux mécanismes ayant conduit à ce résultat, à la fois dans le concept du projet et dans la nature du capital social local. Nous constaterons néanmoins que l'expérience du PRP a suscité un processus d'apprentissage au sein de la communauté locale qui pourrait bien se révéler bénéfique à moyen terme. D'où une interrogation toujours valable sur la volonté et la capacité des bailleurs de fonds internationaux à appuyer les dispositifs participatifs tout au long de leur cheminement (souvent) chaotique, émaillé d'essais et d'erreurs – une approche en contradiction totale avec leur culture professionnelle de plus en plus axée sur les « résultats ».

## Introduction

Dans un précédent document de travail (Charnoz, 2010), nous avons analysé la plus célèbre incarnation – et, à tous points de vue, la plus « réussie » – du discours sur la « participation communautaire » dans la gestion de l'environnement : l'aire protégée marine de la Soufrière, à Sainte-Lucie. Une recherche approfondie sur les origines, la mise en œuvre, les impacts sociaux et les effets de pouvoir de ce projet a néanmoins révélé la transformation des processus de PC en processus de contrôle et d'endiguement sociaux, régis par des alliances entre groupes d'intérêt (souvent extérieurs à la communauté) et forces du marché. Pourtant, si l'on veut avoir une meilleure idée de ce qu'« est » le discours mondial sur la PC et de ce qu'il « produit », il faut examiner aussi les expériences considérées par la communauté professionnelle comme « moins réussies », « vaines » ou carrément « ratées ». De tels résultats ne sont pas rares dans le champ du développement et le fait de les qualifier d'« échecs » n'exonère en rien le projet en question de ses autres impacts. Comme l'a démontré Ferguson (1990, p. 18) dans un texte célèbre, « les promoteurs conçoivent des projets qu'ils considèrent eux-mêmes comme des échecs mais qui produisent néanmoins des effets classiques et normaux parfaitement identifiables ». Le fait que les procédures soient ou non réussies selon leurs propres critères officiels peut sembler secondaire par rapport au désir de comprendre leur nature profonde. À la suite de Foucault (1975), Ferguson qualifie ces effets secondaires d'« effets-instruments » dans la mesure où, même s'ils sont probablement officiellement involontaires, ils s'apparentent à des « instruments de ce qui se révèle être finalement un exercice de pouvoir » (Ferguson, 1990, p. 255).

Pour poursuivre dans ce champ de recherche, nous avons fait du parc naturel régional du Pantanal notre seconde

étude de terrain. L'initiative du PRP avait pour vocation de créer une vaste entité pour la gestion de l'environnement en plein cœur de l'Amérique du Sud, selon un concept original et avec une structure de gouvernance hautement participative. Le parc a été conçu pour le Pantanal – la première zone humide d'eau douce au monde – et sa gestion confiée à une institution participative, l'Institut du parc du Pantanal (*Instituto do Parque do Pantanal* [IPP]). Avec un soutien technique et financier de la France et de l'Union européenne (UE) et des fonds de l'État brésilien du *Mato Grosso do Sul*, le PRP a été envisagé comme une association volontaire de propriétaires terriens locaux (*fazendeiros*) engagés au respect d'une charte environnementale commune. Par ailleurs, l'institution gestionnaire – l'IPP – a bénéficié du soutien d'un large éventail de partenaires afin de renforcer « le mode de vie traditionnel » considéré comme « respectueux de l'environnement ». Au bout de quelques années pourtant, l'IPP a rencontré des difficultés financières et de gestion, qui sont allées croissant et ont entraîné l'arrêt définitif de ses activités à l'été 2005. Doté d'importants moyens financiers apportés par des acteurs brésiliens et étrangers, l'IPP avait suscité d'immenses espoirs. Son effondrement a laissé de profondes blessures chez les habitants de la région comme chez les bailleurs de fonds.

Un travail de terrain a été engagé pendant l'été 2008. Les informations ont été difficiles à collecter, les gens n'étant pas prêts à en parler ouvertement. Beaucoup avaient le sentiment que nous étions « de la police », envoyé par les bailleurs de fonds européens pour comprendre « ce qu'était devenu l'argent » et non un chercheur réellement intéressé par la nature et l'impact des pratiques de PC. Trois ans après l'arrêt de l'IPP en 2005, les tensions étaient encore

palpables, des procédures judiciaires ayant été engagées à l'encontre de certaines personnes légalement responsables de l'IPP<sup>1</sup>.

### Structure de l'étude

Nous commencerons par une présentation générale du Pantanal : nous verrons que la région n'est pas un site facile pour les initiatives environnementales, puisqu'un discours très enraciné des Brésiliens sur leur souveraineté et le développement national entre en concurrence avec une vision de plus en plus partagée du Pantanal considéré comme un « bien public mondial » nécessitant une attention internationale et des efforts de préservation. Dans un deuxième temps, nous reviendrons sur les différentes significations, parfois opposées, de la PC dans le Pantanal dans le temps – des « consultations de l'État » à la « conservation privée » soutenue par des ONG internationales vers une idée d'« utilisation durable » qui reconnaît aux propriétaires terriens locaux un rôle légitime et important dans la préservation de l'environnement. C'est dans cette tension des dynamiques que le caractère novateur et la signification stratégique du PRP peuvent être pleinement perçus.

Nous examinerons ensuite la genèse du projet du PRP et sa stratégie intrinsèque d'*endiguement*. Les propriétaires terriens et l'État local se sont associés à un bailleur de fonds étranger pour former l'« alliance originelle » du projet, face à des forces conversationnistes de plus en plus puissantes. Une nouvelle forme de PC, impliquant des producteurs locaux, a elle aussi été promue pour contenir l'influence grandissante d'une *formation de pouvoir*<sup>2</sup> emmenée par de grandes ONG internationales et leurs antennes brésiliennes.

Dans une quatrième partie, nous analyserons le discours fondateur de l'initiative du PRP qui voyait dans les propriétaires terriens éleveurs le noyau dur de la communauté traditionnelle *pantaneira*. La manière dont les « traditions » ont été définies et l'« élevage de bovins » considéré comme « respectueux de l'environnement » sont une bonne illustration du pouvoir structurel et productif exercé par les propriétaires terriens locaux, soutenus ici par les autorités de l'État. Ce faisant, un autre niveau d'*endiguement* a fait son apparition, contre des groupes ayant un statut socioéconomique inférieur, vivant dans le Pantanal et qui ont été pour

l'essentiel écartés de la conception du PRP – et de sa gouvernance. Nous montrerons ainsi qu'à l'instar de ce qui s'est passé à Sainte-Lucie, la PC a fonctionné dans le projet du PRP comme un mécanisme d'endiguement à l'encontre de certains acteurs.

Nous nous intéresserons ensuite au dogme qui, en voulant rendre la communauté locale plus démocratique, a fait de la PC un instrument de contrôle qui, au final, a contribué à écarter du pouvoir, au sein du dispositif du PRP, les propriétaires terriens eux-mêmes. Ce processus a démarré dès le « projet préliminaire » de quatre ans qui a précédé la création officielle du parc, en 2002. L'accent a été mis alors sur la nécessité de « pluraliser » la société civile locale et d'augmenter le nombre d'organisations locales, première étape obligatoire vers la création d'un « parc véritablement participatif ». Bien que cette « pluralisation » ait été engagée au nom de la PC, nous estimons qu'elle s'est faite au détriment de la communauté *fazendeiro*. Ce « pluralisme artificiel » – qui s'est manifesté par la multiplication rapide et assez peu spontanée de petites associations – a fragmenté leur influence et ouvert la voie à une récupération politique ultérieure du PRP.

La sixième partie sera l'occasion d'examiner le pouvoir institutionnel à l'œuvre pendant la phase cruciale – à savoir la création du PRP lui-même à compter de 2002. Même si la construction juridique reflétait l'idéal d'une PC marquée par un *degré d'inclusion, une portée et une intensité* très profonds, mais aussi par la coopération avec l'État local, la réalité s'est révélée radicalement différente, dans la mesure où quelques hommes politiques locaux se sont mis à intervenir de plus en plus souvent au sein de la structure de l'IPP et ont procédé à des nominations politiques. Du point de vue des propriétaires terriens, censés au départ occuper le « poste de pilotage », le degré d'inclusion, la portée et l'intensité de la PC se sont pratiquement évanouis. La gouvernance du PRP s'est désagrégée, à leur grand désespoir, conduisant à une accumulation de dysfonctionnements techniques et financiers. Finalement, toutes les activités liées au PRP ont cessé en juillet 2005, à la suite d'une faillite financière et le non-paiement d'impôts impliquant des sommes importantes.

<sup>1</sup> Certains des anciens responsables de l'IPP ont été accusés d'évasion fiscale et autres malversations financières. Des rumeurs de corruption pure et simple et de détournement des fonds à des fins personnelles ont également circulé.

<sup>2</sup> Ce concept sera défini à la section 2.2.5.

Dans la dernière partie, nous regarderons quel a été l'impact des multiples processus d'endiguement identifiés dans le projet du PRP et comment ils ont été facilités par le capital social des locaux. Nous montrerons d'abord que le *capital social transversal* des travailleurs agricoles est caractérisé par une relation symbiotique paternaliste avec les *fazendeiros*, qui a concouru à priver les premiers de toute possibilité d'expression dans le processus du PRP. Nous verrons ensuite que le *capital social soudant des fazendeiros* se caractérise par un mélange complexe d'*individualisme*, d'*informalisme*, d'*immédiateté* et

d'*unité* qui a contribué à leur dépossession et à l'effondrement du PRP. Enfin, nous défendrons l'idée que l'échec de ce grand dispositif participatif a engendré des frustrations et une prise de parole qui sont venues nourrir un processus d'apprentissage collectif. À long terme, une partie du capital social local pourrait bien se renouveler et permettre d'autres actions collectives mieux pensées. C'est pourquoi nous sommes d'avis qu'il faudrait rallonger le cadre temporel fixé pour l'évaluation d'un dispositif de PC, qui nécessite bien plus de temps que l'on ne le pense habituellement.

# 1. Le Pantanal : des discours et des priorités conflictuels

Après des informations d'ordre général sur le Pantanal, nous montrerons comment celui-ci se retrouve désormais au cœur de deux discours rivaux : l'un qui défend la biodiversité mondiale (soulignant les droits et les devoirs de la communauté internationale) et l'autre qui prône le développement national (insistant sur la souveraineté du Brésil et ses besoins économiques). Nous nous intéres-

serons aussi aux politiques environnementales du Brésil et à la propension de ce pays à favoriser l'utilisation économique des ressources naturelles plutôt que leur préservation. Seule une appréhension précise de ce contexte et des tensions sous-jacentes permet de saisir les enjeux du projet de participation communautaire engagé dans le Pantanal.

## 1.1 La région en bref

Le Pantanal est le premier écosystème d'eau douce au monde. Avec une superficie supérieure à 200 000 km<sup>2</sup>, il est à peu près aussi grand que l'Angleterre et l'Écosse réunies. Trois pays se partagent cette région en plein cœur de l'Amérique du Sud (carte 1) : le Brésil, la Bolivie et le Paraguay (carte 2). Mais pour l'essentiel, le Pantanal se situe sur le territoire brésilien (138 000 km<sup>2</sup>), au confluent de deux États : le *Mato Grosso* et le *Mato Grosso do Sul*<sup>3</sup>. Le Pantanal est avant tout une plaine inondable (en vert sur la carte 2) entourée d'un plateau surélevé (brun clair). Ensemble, ils forment le bassin du Paraguay supérieur, irrigué par un réseau dense de fleuves puissants reliés les uns aux autres (diagramme 1).

D'où ce mélange unique de formes de vies. La position centrale du Pantanal sur le continent en fait un carrefour et un abri relativement sûr pour les espèces des « biomes<sup>4</sup> » environnants, en particulier le *cerrado*, le *chaco*, l'*Amazonie* et la *forêt atlantique*<sup>5</sup>. Ces milieux abritent une biodiversité étonnante, avec 2 000 sortes de plantes, plus de 200 espèces de poissons et 80 espèces de mammifères, tous très sains alors même qu'ils se raréfient ou sont en danger dans les régions voisines (à l'instar des loutres géantes et des jaguars). Les photos de la série 1 illustrent bien la diversité de cette faune, visible à l'œil nu.

Autre caractéristique déterminante du Pantanal – ses

précipitations saisonnières et ses cycles d'inondation. Outre ses forêts et ses fleuves, la région est constituée de réseaux complexes de marécages, de lagunes et de canaux de drainage construits par l'homme. Les photos de la série 2 donnent un aperçu de ces paysages typiques. Avec une altitude inférieure à 150 mètres, le Pantanal est pratiquement plat de sorte qu'à la saison des pluies (octobre à mars), jusqu'à 80 pour cent de son territoire sont inondés. Le cycle hydrologique contribue également à la forte bioproduktivité de la région<sup>6</sup>. Avec le flux et le reflux des eaux de crue, les plantes aquatiques et les prairies basses se développent rapidement : ce renouvellement des matières organiques explique la multitude de réseaux trophiques et l'abondance de la faune. Les zones humides tropicales comme le Pantanal sont de fait les écosystèmes les plus « bioproduktivs » de la planète (par superficie unitaire), avec les forêts pluviales, les champs d'algues marines et les récifs coralliens.

<sup>3</sup> En portugais, *mato grosso* signifie « forêt épaisse ».

<sup>4</sup> Les biomes sont de vastes unités écologiques de physiologie homogène.

<sup>5</sup> Le *cerrado* est une savane arborée du plateau central brésilien. Elle s'étend jusqu'à la plaine inondable depuis les plateaux orientaux et septentrionaux et abrite les principales espèces végétales présentes dans le Pantanal. La végétation typique du *chaco*, une forêt aride, est originaire des frontières occidentales du Pantanal en Bolivie et au Paraguay. Les espèces des forêts amazonienne et atlantique rejoignent respectivement le Pantanal depuis les vallées fluviales du Nord et du Sud et se limitent pour l'essentiel aux forêts denses le long des berges.

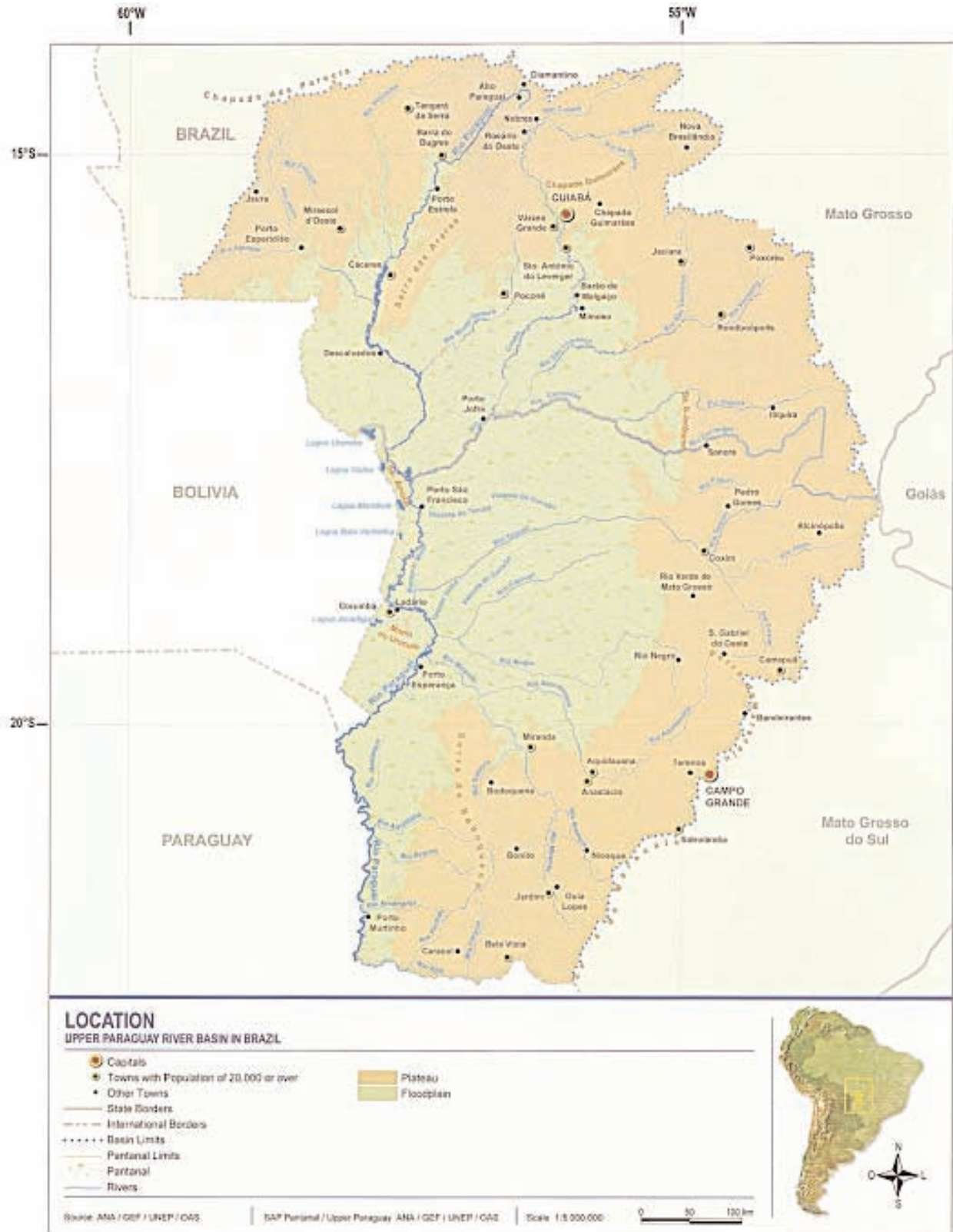
<sup>6</sup> La bioproduktivité se définit comme la quantité de matière organique produite par les organismes vivants par hectare et par an.

Carte 1. Le Pantanal brésilien, au cœur de l'Amérique du Sud



Source : ANA et al. (2005), p. 3.

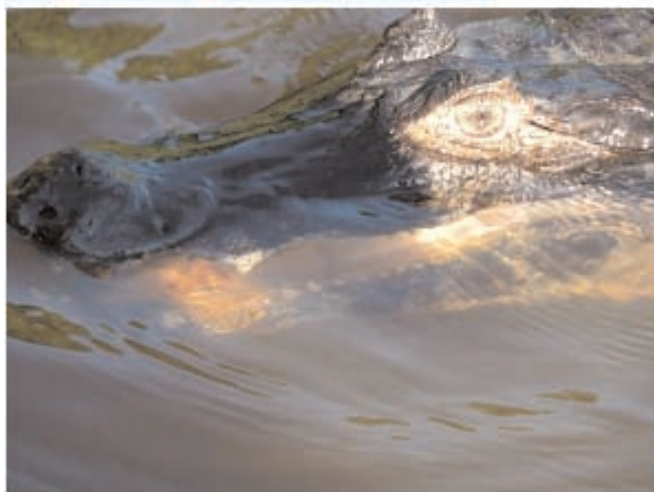
Carte 2. Le Pantanal : une plaine inondable entourée de hauts plateaux



Source : ANA et al. (2005), p. 13.



Série de photos 1. Exemples de la faune du Pantanal, visible à l'œil nu



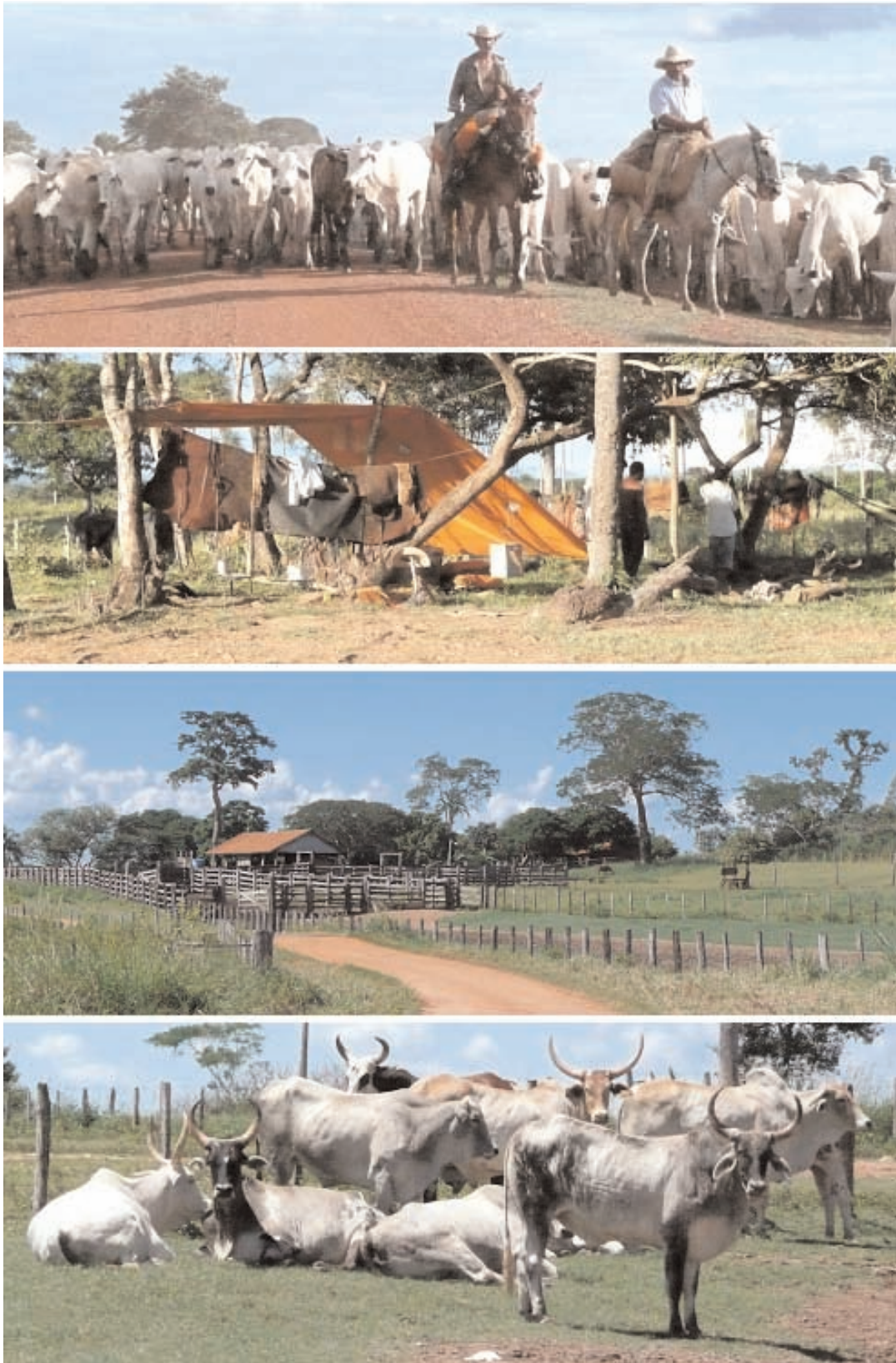
Source : clichés de l'auteur.

Série de photos 2. Paysages typiques pendant la saison des pluies



Source : clichés de l'auteur. En haut à gauche : Earthwatch.

Série de photos 3. Élevage de bovins dans le Pantanal et peons au travail



Source : clichés de l'auteur.

## 1.2 Préserver un bien public mondial

Pour la communauté internationale, le Pantanal est une région essentielle pour la planète, du fait de sa contribution à la biodiversité et à la stabilité du climat. Ce discours est défendu par diverses conventions et organisations internationales mais aussi par les ONG actives au Brésil, comme le Fonds mondial pour la nature (WWF), Conservation international (CI) ou The Nature Conservancy (TNC). Des ONG brésiliennes l'ont aussi adopté dans l'État du *Mato Grosso do Sul*, pour tenter d'attirer l'attention des acteurs fédéraux et internationaux. Quantité de rapports, articles, notes d'information, communiqués de presse et sites Internet sont alimentés par des ONG environnementalistes, des groupes de réflexion ou des chercheurs convertis à cette vision des choses, qui était également très prégnante lors de nos entretiens avec des membres d'ONG.

La vision environnementaliste mondiale sur le Pantanal repose sur une catégorie définie sur un plan international – celle de « zone humide<sup>7</sup> ». Un traité pour la préservation et une utilisation durable de ces zones a été signé en 1971 dans la ville iranienne de Ramsar. Mais la « convention de Ramsar » n'a été ratifiée par le Brésil qu'en 1993, après le sommet sur la terre organisé un an auparavant à Rio de Janeiro. L'Unesco a fait du Pantanal un « site Ramsar » avant de le déclarer, en 2000, « réserve mondiale de la biosphère » et « patrimoine mondial ». D'autres conventions considèrent le Pantanal comme une zone humide importante sur un plan international, dont la Convention du patrimoine mondial de l'Unesco (1972), la Convention sur les espèces migratrices<sup>8</sup> (1979), la Convention sur la diversité biologique (1992) ou la Convention sur le changement climatique (1992). Tous ces textes soulignent l'importance de la valeur non marchande de zones humides comme le Pantanal en tant qu'écosystèmes. Ils contribuent aussi à sa présence dans les réseaux de financement international, d'aide publique et de sensibilisation. Comme l'affirme le membre d'une ONG locale : « *Au Brésil, la forêt pluviale amazonienne est comme l'arbre qui cache la forêt. Le Pantanal a beau être derrière, il a pratiquement la même importance.* »

Les zones humides jouent un rôle clé dans la préservation de la biodiversité mondiale et le discours sur le Pantanal s'appuie

largement sur ce fait. Le Pantanal est donc communément défini comme un « point chaud de la biodiversité » accueillant des milliers d'espèces différentes – y compris les espèces « phare » et en danger, à l'image du grand fourmilier, du tatou, du capybara, du tapir du Brésil, du jaguar, du singe capucin ou de l'aigle noir géant. Le Pantanal est aussi connu pour offrir un habitat vital sur la route migratoire de nombreux poissons et oiseaux qui passent l'été en Amérique du Nord. La biodiversité du Pantanal était au cœur de pratiquement tous nos entretiens avec des membres d'ONG. Le WWF a officiellement défini la région comme « remarquable à l'échelle de la planète » pour sa spécificité biologique, « fragile » en termes de conservation et « hautement prioritaire » du point de vue de la préservation (Olson *et al.*, 1998) – une évaluation souvent reprise. Le Pantanal est également considéré par de nombreux défenseurs de l'environnement comme un bien public mondial important pour sa contribution à la stabilité du climat. Les zones humides sont de fait de gros réservoirs de carbone, qui fixent environ 15 % du carbone de la planète (Patterson, 1999). Grâce à la photosynthèse, le Pantanal contribue à capturer les gaz à effet de serre dans l'atmosphère et à libérer de l'oxygène.

Toutes ces remarques soulignent l'idée que l'humanité tout entière a un enjeu direct dans la région, le droit de la voir préservée et le devoir de s'en assurer. D'où la notion d'« appropriation mondiale » ou de « responsabilité » défendue par plusieurs de nos interlocuteurs. Pour le représentant d'une ONG locale : « *Le Brésil ne devrait pas être le seul à pouvoir gérer cette région, surtout quand on sait ce qu'il y fait.* »

La notion d'« appropriation mondiale » plaide pour une forme de conservation plutôt stricte – une option stratégique adoptée depuis longtemps par plusieurs ONG et notamment CI.

Les ONG ressentent vivement le besoin d'agir rapidement. Pour ce biologiste volontaire : « *un jour, le monde comprendra ce qu'il est en train de perdre, mais ce sera trop tard. [...] Les larmes ne ressusciteront pas le Pantanal.* »

Mais cette approche suscite le scepticisme d'autres acteurs et notamment des autorités fédérales brésiliennes.

<sup>7</sup> La convention de Ramsar définit les « zones humides » comme des « étendues de marais, de fagnes, de tourbières ou d'eaux naturelles ou artificielles, permanentes ou temporaires, où l'eau est stagnante ou courante, douce, saumâtre ou salée, y compris les étendues d'eau marine dont la profondeur à marée basse n'excède pas six mètres » (article 1).

<sup>8</sup> Ou « convention de Bonn ».

### 1.3 La domestication pour le développement

Les entretiens réalisés dans les ministères fédéraux du Brésil, les organismes publics et les centres de recherche ont révélé un malaise profond chez les hauts responsables de ces institutions vis-à-vis du discours sur le « Pantanal, bien public mondial appelant une action internationale de préservation ». Si la lecture environnementale de la région par les autorités fédérales s'améliore depuis une quinzaine d'années, la plupart des observateurs notent – et les fonctionnaires interrogés le confirment – que, pour le gouvernement brésilien, le Pantanal est (au même titre que la forêt amazonienne) une problématique interne qui ne mérite pas une implication majeure ou même seulement importante de la communauté internationale. Ce sentiment va de pair avec une opinion largement partagée par les responsables publics selon laquelle le développement économique est *la première* des priorités du pays, toute considération environnementale étant au mieux marginale.

La sensibilité brésilienne à sa « souveraineté environnementale » date de l'époque où l'Amazonie était au cœur des préoccupations internationales. Quantité d'ONG, souvent financées par des gouvernements étrangers, ont envahi une région encore mal contrôlée par les autorités fédérales et locales, étant donné sa superficie et sa morphologie. Cet élan a irrité – et c'est un euphémisme – les autorités brésiennes. Celles-ci ne ratent désormais plus une occasion de rappeler que seuls les gouvernements fédéraux et locaux brésiliens ont le droit de décider quoi que ce soit dans la région. La presse se fait régulièrement l'écho de tensions entre autorités nationales et ONG étrangères, comme nous avons pu le constater pendant notre travail de terrain. Des formes de « paranoïa publique » et de politisation ont également fait leur apparition. Ainsi depuis 2006, des rumeurs alimentent l'idée que le gouvernement américain aurait prévu d'« internationaliser » l'Amazonie. Des cartes représentant le Brésil « amputé » de l'Amazonie, devenue une région sous « mandat international », ont circulé sur Internet. Tout cela aurait pu rester au stade du

canular si certains officiers de l'armée brésilienne n'avaient pas commenté ces cartes publiquement, affirmant que le Brésil s'opposerait à ce projet et donnant ainsi raison à ceux qui considéraient ces documents authentiques. Ces tensions ont encore ressurgi en 2007, lorsqu'un ministre fédéral a affirmé que si l'Amazonie devenait « bien public mondial » avec « appropriation internationale », alors l'arsenal nucléaire des États-Unis devait lui aussi devenir « propriété internationale » puisque les enjeux sont au moins aussi importants pour l'humanité.

Le rejet du discours sur le « bien public mondial » et ses implications quant à l'ingérence internationale transparaisent aussi dans le cas du Pantanal. Les hauts fonctionnaires que nous avons rencontrés au Brésil étaient très clairs :

*« toutes ces ONG qui prétendent nous apprendre à gérer [le Pantanal] ont visiblement oublié que le peuple brésilien est souverain et qu'il s'est doté d'un gouvernement démocratique.*

*- Le Pantanal est un trésor brésilien. [Que les gens] nous fassent confiance : nous y tenons.*

*- Les actions internationales dans le Pantanal sont bienvenues, tant que les ONG et les autres n'oublient pas dans quel pays ils se trouvent.»*

Comme pour l'Amazonie cependant, la question n'est pas uniquement celle de la souveraineté face à l'internationalisation : le débat oppose aussi développement économique et préservation. Depuis le milieu des années 1970, le Pantanal intéresse les autorités fédérales qui ont produit quantité de plans et de projets pour faire de la région un « moteur du développement ». Plusieurs grands programmes ont ainsi été lancés, comme le Consortium intermunicipal pour le développement du Pantanal (CIDEPAN), le Programme pour le développement du Pantanal (PRODEPAN), le Programme pour le développement des cerrados (POLOCENTRO), le Programme national pour l'utilisation de l'alcool<sup>9</sup> (PROALCOOL), le Programme de dévelop-

<sup>9</sup> Le programme PROALCOOL visait à encourager l'utilisation de l'éthanol à la place de l'essence et à accroître la production de l'éthanol pour les industries.

pement de Grande Dourados (PRODEGRAN), l'Étude du développement intégré du bassin supérieur du Paraguay (EDIBAP), le Programme de développement agro-environnemental de l'État du Mato Grosso (PRODEA-GRO) et le Programme national pour l'environnement (PNMA), avec son sous-programme baptisé « Plan de conservation du bassin supérieur du Paraguay » (PCBAP) (Junk et al., 2009). Certains ont relancé le complexe agro-industriel – élevage de bovins, soya et sucre de canne notamment sur le plateau entourant le Pantanal, avec des conséquences écologiques visibles pour ce dernier. Cela a provoqué des activités de sensibilisation et parfois des campagnes internationales d'envergure contre des projets précis – comme la voie fluviale Paraguay-Paraná<sup>10</sup> (Paraguay-Paraná Hidrovia), un projet finalement suspendu mais non abandonné.

Alors que les autorités fédérales et locales soulignent depuis 40 ans la nécessité d'assurer le développement économique et, ce faisant, de « domestiquer le Pantanal » au bénéfice de la nation, les défenseurs de l'environnement et d'autres groupes ne cessent de dénoncer l'impact des activités humaines. Un discours conflictuel – soulignant les

nombreuses menaces exercées par l'homme sur le Pantanal – a donc vu le jour, qui s'appuie sur des arguments partagés par des ONG, de nombreux experts de l'environnement, certaines organisations internationales (comme le Programme des Nations unies pour le développement [PNUD] ou le Programme des Nations unies pour l'environnement [PNUE]) et des membres du gouvernement brésilien. L'encadré 1 propose une synthèse de ce diagnostic inquiétant.

Aujourd'hui pourtant, les politiques fédérales semblent davantage sensibles à l'approche du bien public mondial, comme en témoignent les récents accords passés avec la France sur la protection de la biodiversité. Depuis quelques années, les autorités fédérales prêtent plus d'attention aux préoccupations de la communauté internationale. En outre, un nombre croissant d'acteurs internationaux – comme l'Agence Française de Développement (AFD) – soulignent depuis longtemps la nécessité et la possibilité de faire converger développement et préservation, un processus discursif qui a facilité les discussions avec le Brésil.

### Encadré 1. Les menaces humaines sur le Pantanal : rappel des préoccupations

Nous tentons ici de synthétiser les grandes inquiétudes suscitées par l'impact de l'homme sur le Pantanal (Earthwatch, 2004 ; Junk et de Cunha, 2005).

Le Pantanal est un écosystème fragile qui subit déjà d'importants stress naturels, comme les périodes d'inondation et de sécheresse prononcées, les faibles niveaux de nutriments et les incendies. Les menaces anthropogéniques ne sont pas uniquement mondiales – comme le changement climatique. Elles sont aussi locales, avec la croissance économique de la région et les effets secondaires de l'agriculture intensive pratiquée sur le bassin versant.

Traditionnellement, les acteurs de la région sont les éleveurs, les ouvriers agricoles, les communautés indiennes et les agences fédérales. Avant les années 1970, leur impact sur le Pantanal restait limité puisqu'ils n'avaient pas les moyens de provoquer d'importants changements dans l'environnement (modification du cycle des inondations par la construction de barrages ou de la qualité de l'eau du fait de l'accumulation de sédiments). Pourtant, avec le développement économique, de nouvelles activités ont fait leur apparition, parallèlement à l'industrialisation – agriculture, pratiques modernes d'élevage, industrie du transport, production d'énergie hydroélectrique et extraction. L'occupation humaine s'est fortement intensifiée dans les États du *Mato Grosso* et du *Mato Grosso do Sul*, qui se partagent la partie brésilienne du Pantanal. Parallèlement, plusieurs centres urbains se sont développés rapidement qui ont un impact sur la zone à travers l'augmentation des besoins de transport et la pollution des eaux.

<sup>10</sup> Cinq pays sont à l'origine de ce projet de voie fluviale, pour faire du Paraguay et du Paraná un chenal pour la marine marchande.

Mais la qualité et les cycles de l'eau du Pantanal ne souffrent pas seulement de cette urbanisation. La plupart des fleuves qui drainent la région prennent leurs sources dans les hauts plateaux environnants. Or, depuis les années 1970, le gouvernement brésilien subventionne dans ces régions – comme dans le reste du pays, y compris en Amazonie – des activités d'agriculture intensive. Dans plusieurs régions voisines du Pantanal, d'importants pans des forêts *cerrado* originales ont été rasés pour développer une agriculture industrielle et produire du soja, du sucre de canne, du blé, du maïs et du coton. Des savanes ont été transformées en champs sur des millions de kilomètres carrés. Selon un rapport de CI paru en 2006 (Barcellos Harris, 2006), le pâturage et l'agriculture, y compris la transformation de pâturages indigènes en terres agricoles, ont détruit pratiquement 45 % de la végétation originale du bassin du fleuve Paraguay dans lequel se trouve le Pantanal. En 2004, quelque 44 % de la végétation originale de la zone avaient été modifiés, certains districts ayant perdu plus de 90 % de leur couverture naturelle.

Par conséquent, de nombreuses rives ont été déboisées, provoquant une augmentation de la sédimentation en aval. Comme les sols de la région des *cerrado* sont pour l'essentiel relativement pauvres et qu'il faut assurer la fertilité tout en luttant contre les parasites, les populations ont massivement recouru aux fongicides, pesticides et autres engrais. Les pratiques de gestion de l'eau, assez rudimentaires, ont provoqué d'importants ruissellements de produits agrochimiques et entraîné une érosion des sols qui pénalise les agriculteurs du Pantanal. Les schémas hydrologiques locaux ont été profondément affectés, comme dans le cas du fleuve São Lourenço. La navigation, les migrations des poissons et les activités traditionnelles d'élevage sont devenues plus difficiles. Le pire exemple est celui du bassin du Rio Taquari, où d'importants segments du chenal se sont détériorés ou ont bougé, provoquant l'inondation de 11 000 km<sup>2</sup> de terres à pâturer et un brusque repli des stocks de poissons. La complexité du chenal et de l'habitat s'en trouve considérablement réduite, bloquant les routes migratoires des poissons, modifiant les interactions entre périmètres d'inondation et chenal et entraînant la disparition d'espèces.

Mais les activités extractives et la pollution par le mercure soulèvent d'autres préoccupations. Depuis les années 1980, l'extraction aurifère dans les basses terres autour de la ville de Pocone (carte 2) a entraîné une pollution au mercure. Comme les gisements superficiels sont désormais épuisés, l'activité a diminué ces dernières années. Pour autant, les activités extractives peuvent encore avoir un impact important pour le Pantanal. L'extraction du fer, du manganèse et des diamants dans le bassin versant implique la destruction de végétation et d'habitat, l'érosion du sol et la sédimentation des cours d'eau, sans parler de la modification de la topographie du lit des fleuves et la pollution des eaux. Dans certaines parties du Pantanal, l'extraction d'or représente un sérieux risque pour l'environnement et la santé humaine. Les mineurs utilisent de grandes quantités de mercure pour amalgamer les particules d'or contenues dans le sol et les boues. À ce jour, plusieurs cas de niveau de mercure nettement plus élevé que la normale dans des poissons et des oiseaux locaux, en particulier dans le Nord du Pantanal, sont avérés.

La production d'électricité a elle aussi un impact sur l'environnement : en 2008, on dénombrait neuf centrales hydroélectriques en fonctionnement dans le bassin versant du Pantanal, pour une capacité totale de 323 MW. Une nouvelle centrale vient d'être construite sur le Manso (220 MW), un des principaux affluents du fleuve Cuiaba, dans le cadre d'une initiative de l'État fédéral et des États du Brésil. Les changements hydrologiques apportés par la construction d'un important réservoir sur le Manso (387 km<sup>2</sup>) commencent à avoir des répercussions sur la flore et la faune comme sur les pêcheurs et les éleveurs du Pantanal. À terme, 20 nouveaux réservoirs pourraient être construits, pour une capacité totale supérieure à 1 000 MW. L'effet cumulé de ces réservoirs devrait profondément modifier le régime hydrologique de la région (Girard, 2002).

Plusieurs grands projets d'infrastructures de transport ont été engagés, pour pouvoir acheminer plus aisément les produits locaux vers les grands centres métropolitains et les aéroports. Citons notamment trois projets de voie fluviale : les voies navigables Araguaia-Tocantins et Paraguay-Paraná et la voie ferrée Ferronorte. Les industriels de l'agriculture et de l'extraction font pression, en dehors du Pantanal, pour canaliser le fleuve Paraguay et garantir ainsi un transport meilleur marché du soja et des minerais vers l'océan Atlantique. Le projet de voie fluviale Paraguay-Paraná, qui implique l'Argentine, la Bolivie, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay, est particulièrement préoccupant. Il s'agit de remodeler et de draguer le Paraguay supérieur afin d'augmenter la capacité de trafic. Les défenseurs de l'environnement affirment que ce projet modifiera définitivement les structures d'écoulement dans la région et drainera environ 50 % des zones humides, provoquant la destruction des réseaux trophiques les plus productifs du Pantanal. Le projet original a perdu ses financements et a été abandonné à la suite

des conclusions d'une étude d'impact sur l'environnement et d'une campagne efficace de sensibilisation conduite par Coalizão Rios Vivos, WWF, CI et d'autres ONG. Pour autant, l'*hidrovia* reste à l'ordre du jour et une série de projets distincts de ce type, à plus petite échelle, sont engagés le long du Paraguay supérieur.

#### 1.4 Prééminence de l'« utilisation économique »

Les politiques environnementales du Brésil sont structurées par un débat et une tension permanents entre la « stricte préservation » et l'« utilisation durable » des ressources naturelles – dont le système juridique se fait l'écho. Le premier parc protégé du Brésil a été créé en 1937 mais ce n'est qu'à partir du milieu des années 1980 que le nombre d'aires protégées a sensiblement augmenté, sous des formes juridiques très variées. Pour organiser un paysage juridique de plus en plus complexe et harmoniser les législations locales, un système unifié pour les parcs fédéraux, étatiques et municipaux a été instauré en 2000 par la loi, avec le SNUC (système national d'unités de conservation). Le SNUC régleme et définit des catégories d'aires protégées à différents niveaux de gouvernance brésilienne et les organise en deux grands ensembles :

1. les « aires strictement protégées » : la préservation de la biodiversité est l'objectif principal et les activités humaines sont considérablement limitées ;
2. les « aires d'utilisation durable » : la protection de la biodiversité reste importante mais ce n'est pas le seul objectif, ouvrant la voie à différentes activités économiques<sup>11</sup>.

De plus en plus, les échelons locaux de gestion de l'environnement prennent de l'importance, à mesure que l'influence des États grandit. Alors que les aires protégées fédérales étaient prédominantes dans les années 1980, aujourd'hui, seuls 52 % des aires protégées du pays le sont encore. Le gouvernement fédéral a fait une utilisation plutôt équilibrée du SNUC en ce qui concerne le dilemme « préservation/utilisation durable »<sup>12</sup>. De leur côté, les États locaux se préoccupent bien moins de préservation, au point qu'aujourd'hui, ils ne gèrent qu'à peine 17 % des aires strictement protégées. Ils ont au contraire créé des aires protégées pour une *utilisation durable* (environ 300 ont vu le jour en 2008), dont 70 % sont définies comme

« aires de protection environnementale » (APA), une catégorie instaurée par le SNUC et souvent critiquée par les ONG qui trouvent son appellation « trompeuse » : *« les APA ne sont pas vraiment des aires protégées ; elles s'apparentent plutôt à un mécanisme de gestion de l'utilisation des terres (...). Les activités humaines y sont limitées par des plans ou des systèmes de zonage, avec de petits espaces réservés à une stricte préservation (...). Mais cela n'apporte guère de valeur ajoutée sur le terrain puisque les petits sites consacrés à une stricte préservation sont en général des endroits qui, de toute façon, n'auraient pas pu être exploités. »*

Pourquoi la stratégie fédérale de la protection de l'environnement s'est-elle davantage consacrée à la « préservation totale » que les approches adoptées au niveau des États ? L'une des raisons avancées par plusieurs de nos interlocuteurs tient à ce que les États locaux sont plus dépendants des acteurs économiques du crû et moins sensibles aux grandes ONG internationales. En outre, pour prôner la préservation, ces ONG ont tendance à faire du lobbying auprès des autorités fédérales et non directement auprès des autorités locales, estimant que la protection fédérale offre davantage de continuité que les législations locales.

<sup>11</sup> La première catégorie recouvre les catégories types I à III définies par l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), les plus strictes en ce qui concerne l'interdiction d'activité humaine. Au Brésil, elles recouvrent les « parcs naturels », les « réserves biologiques », les « stations écologiques », les « monuments naturels » et les « refuges pour la faune ». Les « parcs nationaux » sont les aires protégées les plus importantes qui autorisent des activités d'éducation, de loisir et de recherche scientifique. Les « réserves biologiques » sont en général moins vastes et fermées au public, sauf pour des activités d'éducation à l'environnement. Les « stations écologiques » favorisent la recherche. La seconde catégorie d'aires protégées pour une utilisation durable autorise différents degrés d'activité humaine. Elle recouvre les catégories IV à VI de l'UICN. Moins stricte quant aux activités humaines possibles, elle comprend les « forêts nationales », les « aires de protection environnementale » (APA), les « aires présentant un intérêt écologique », les « réserves d'extraction », les « réserves pour la faune », les « réserves pour le développement durable » et les « réserves privées du patrimoine naturel » (RPPN).

<sup>12</sup> Sur pratiquement 300 aires protégées fédérales, 58 % sont affectées à une utilisation durable et 42 % à une stricte préservation.

Les régions brésiliennes ne trahissent pas toutes la même tension entre « préservation et utilisation économique »<sup>13</sup>. Dans le Pantanal, la stricte protection s'applique à 100 % des aires protégées mais ce chiffre impressionnant traduit simplement l'absence quasi totale de politique de conservation dans la région. Jusqu'en 1999, seules deux petites aires bénéficiaient d'une protection officielle : le parc naturel régional du Pantanal, qui recouvre près de 1 450 km<sup>2</sup> de zones humides et la station écologique de Taim, qui couvre un peu plus de 111 km<sup>2</sup>. Situées dans le *Mato Grosso*, ces deux aires ne

correspondent qu'à 0,6 % de la superficie totale du Pantanal, le reste appartenant à des éleveurs et autres acteurs économiques. C'est pourquoi pendant très longtemps, moins de 1 pour cent de la plus grande zone humide du monde ont été strictement protégés. Les États du *Mato Grosso* et du *Mato Grosso do Sul*, qui se partagent le Pantanal, sont de fait profondément influencés par l'idéologie du développement sans limite. Ils n'étaient guère sensibles aux préoccupations environnementales jusqu'à ce que des membres de la société civile commencent à faire pression.

### 1.5 Conservation descendante initiée par l'État : des lois intelligentes mais une exécution indigente

Au-delà des aires protégées, la politique environnementale du Brésil se caractérise par une masse de « texte de lois excellents sur le papier » (*dixit* plusieurs fonctionnaires) mais n'ayant guère d'impact dans la pratique. Le Pantanal ne fait pas exception, comme l'explique Wade (1999) et comme l'ont confirmé plusieurs personnes interrogées dans la région et dans la capitale fédérale.

L'article 225 de la constitution brésilienne dispose que le Pantanal est l'une des aires naturelles constituant le « patrimoine national ». Avec plus de 120 lois sur l'environnement en vigueur, le Pantanal est en théorie une aire bien protégée et bien contrôlée. Les règles de préservation descendante comprennent des dispositions exigeant des évaluations d'impact environnemental, des examens et commentaires publics, la protection de la faune, des contrôles sur les effluents et les engrais, etc. La loi fédérale exige des propriétaires terriens qu'ils préservent la végétation indigène le long des digues, à travers les fameuses « réserves permanentes ». Ils doivent aussi laisser un certain pourcentage de leur propriété dans son état naturel (la fameuse « réserve légale ») sans y permettre d'autre activité que la recherche ou un écotourisme réglementé. Mais c'est l'État local qui doit déterminer le pourcentage tombant sous le coup de la « réserve légale ». Dans le *Mato Grosso do Sul*, l'État impose la protection de 20 % des terres, alors que dans le *Mato Grosso* (où se trouve l'autre moitié du Pantanal), la protection s'applique à 35 % des terres. Cela peut paraître important mais, par comparaison, les

propriétaires terriens de l'Amazonie sont tenus de protéger jusqu'à 80 % de leurs terres.

Théoriquement, la réglementation descendante s'appliquant au Pantanal est donc lourde. Dans la pratique, il en va autrement. Pour commencer, l'autorité réglementaire du Pantanal est géographiquement éclatée entre les États du *Mato Grosso* et du *Mato Grosso do Sul*. Du point de vue de la juridiction, elle est aussi partagée entre les agences chargées de l'environnement dans ces États, les agences fédérales de l'environnement et les gouvernements des États. Pendant des années, le Pantanal a souffert de l'incapacité relative d'institutions aux mandats et aux bases différentes à élaborer une approche intégrée – un point très souvent évoqué par nos interlocuteurs officiels et les organisations de la société civile. Dans les deux États, les autorités sont aussi affaiblies par un ensemble de dérogations et de lacunes réglementaires, révélant un « phénomène de saupoudrage » de la réglementation environnementale tout à fait néfaste.

De toute évidence, le pays ne manque pas de structures de mise en œuvre fédérales ou étatiques. Depuis 2000, l'agence publique chargée de faire appliquer la législation sur l'environnement est l'Institut brésilien de l'environnement et de ressources naturelles renouvelables

<sup>13</sup> Les politiques visant à une utilisation durable concernent davantage d'aires dans la forêt atlantique (74 %), la Caatinga (72 %) et les zones côtières et maritimes (74 %). En Amazonie, l'équilibre est pratiquement parfait entre la stricte protection (49 %) et l'utilisation durable (51 %). Ces pourcentages sont fonction du nombre d'aires et non de leur taille.

(IBAMA<sup>14</sup>), qui dépend du ministère de l'Environnement. L'IBAMA est aussi responsable du contrôle de la mise en place de l'arsenal brésilien pour la conservation (SNUC). Parallèlement, au niveau des États, toute une palette d'acteurs institutionnels contrôle l'application des législations fédérales et locales. Dans le *Mato Grosso do Sul* par exemple, la gestion de l'environnement incombe au SEMA (secrétariat d'État pour l'environnement, créé en 1991) et à son bras « armé » dans le Pantanal, l'IMAP (*Instituto do Meio Ambiente Pantanal*). Une politique forestière d'État est également censée surveiller les braconniers, notamment à travers des contrôles sur les véhicules.

Potentiellement, ces dispositifs devraient assurer une bonne protection des espaces naturels du Pantanal mais ils sont inopérants, faute de volonté politique affirmée et de moyens financiers adaptés qui, en 2008, faisaient toujours défaut. Les fonctionnaires rencontrés à Brasilia nous ont donné une idée assez crue de ce qui se passe sur le terrain. Le moins que l'on puisse dire, c'est que la mise en œuvre dans le Pantanal relève du casse-tête, étant donné le manque de moyens humains et financiers, sans commune mesure avec l'immensité de la région à contrôler. Le

parc naturel du Pantanal dans le *Mato Grosso*, par exemple, couvre 138 000 hectares. Mais il est difficile d'accès, manque d'infrastructures et de moyens de fonctionnement de sorte qu'il est impossible d'exercer une surveillance complète et constante. Pour ce qui est du respect des législations environnementales dans les exploitations (*fazendas*), un sentiment partagé semble prévaloir dans les ministères fédéraux comme dans les agences : «*nous avons beau faire, les propriétaires terriens du Pantanal restent les seigneurs de leurs royaumes.*»

En outre, dans les *cerrados* par exemple, l'État local encourage une exploitation intensive des terres au point que les règles relatives aux réserves permanentes et légales sont souvent violées. Sans parler de la corruption des inspecteurs en charge de l'environnement – un phénomène qui, d'après plusieurs de nos interlocuteurs dans le *Mato Grosso do Sul*, semble assez fréquent. C'est donc dans ce contexte de faible protection et de faible respect de la loi que les ONG ont tenté, au début des années 1990, de plaider pour une bien meilleure protection du Pantanal.

## 1.6 Conclusion

La nouveauté et l'importance du « parc naturel régional du Pantanal » ne sont concevables que si l'on connaît les débats qui ont opposé pendant des années des acteurs et des visions différents de la gestion de l'environnement au Brésil.

Le premier de ces débats, relayé ici, concernait les droits et les devoirs de chacun quant à la destinée du Pantanal. Comme les autres merveilles du monde de même importance, le Pantanal est au cœur de discours concurrents. Alors que les autorités fédérales le considèrent avant tout comme un bien national qui doit concourir au développement inté-

rieur, d'autres – comme les ONG de défense de l'environnement – tendent à revendiquer le Pantanal pour l'humanité tout entière. Sur le terrain, ces tensions se sont traduites par des lois miraculeusement protectrices – mais qui ne sont pas appliquées – et par une petite superficie protégée (moins de 3 % bénéficiant d'une stricte préservation).

Le deuxième débat de fond est abordé dans la section suivante. Il s'attache à la signification de la « participation communautaire » et cherche à voir qui, dans la pratique, en retire du pouvoir.

<sup>14</sup>Jusqu'en 1989, les parcs et les réserves fédéraux étaient créés par l'Institut brésilien du développement forestier (IBDF) et le secrétariat spécial pour l'environnement (SEMA). En 1989, le SEMA et l'IBDF ont fusionné pour donner naissance à l'IBAMA.

## 2. Les différents visages de la participation communautaire dans les zones humides

C'est donc sur cette toile de fond de conflit entre les champions du développement souverain et les partisans de la préservation que le « discours participatif » a progressivement fait son apparition dans le Pantanal. Nous analyserons l'évolution du discours sur la PC dans la région et la manière dont il a modifié l'équilibre des pouvoirs pour sa gestion environnementale. Le discours sur la PC a d'abord pris la forme de consultations des communautés, organisées à l'initiative de l'État dans le cadre de vastes exercices de planification sans guère d'effets pratiques mais qui donnaient à l'État le premier rôle. Il a ensuite incarné les efforts privés de stricte préservation, offrant aux ONG un rôle clé de soutien et d'orientation des initiatives privées. La PC a une nouvelle fois évolué pour prendre lentement la forme d'une approche plus collaborative de la gestion de l'environnement, inté-

grant les producteurs locaux : cette nouvelle génération de programmes de PC impliquait un partage grandissant du pouvoir entre les principales ONG et les producteurs locaux, mais toujours dans les cadres définis par les ONG. Ce n'est que progressivement et récemment que le concept de PC a servi aux ONG pour souligner la nécessité de se rapprocher des producteurs. Alors que le discours mondial sur la participation a pris ce virage depuis longtemps, il n'a gagné que très lentement les acteurs du Pantanal. Un nouvel équilibre des pouvoirs a cependant fini par émerger avec le « parc naturel régional du Pantanal ». Ce concept juridique, importé de France, a largement contribué à donner aux producteurs locaux un pouvoir accru de décision et a, par conséquent, suscité une profonde méfiance chez la plupart des défenseurs de l'environnement.

### 2.1 PC à l'initiative de l'État : consultations pour une planification stratégique

Ironiquement, l'inefficacité de la « préservation » du Pantanal organisée par l'État (fondée sur des « lois exemplaires mais à la mise en œuvre fluctuante ») n'a pas gêné des pratiques bien établies de « PC consultative » dans la région, dans le cadre de vastes exercices réguliers de planification du développement. Ainsi, le Pantanal était à la pointe non seulement de la planification descendante du Brésil mais aussi de la planification de la PC dès les premières années de l'apparition de ce discours. Le Pantanal est de fait réputé pour la série de processus de « planification stratégique » impliquant un nombre incroyable d'acteurs dans des mécanismes consultatifs d'avant-garde. D'une certaine manière, la région a été un « terrain de jeu » extraordinaire pour le discours sur la PC – passant rapidement d'une approche descendante du développement à des pratiques consultatives. Pourtant, aucun de ces exer-

cices ne devait donner lieu à autre chose que d'épais rapports et recommandations qui, selon la plupart de nos interlocuteurs, n'ont « conduit nulle part ».

Dès 1978, le gouvernement brésilien, l'Organisation des États américains (OEA) et le PNUD organisaient un processus de planification de trois ans, baptisé EDIBAP (Plan pour le développement intégré du bassin supérieur du Paraguay). Une série de propositions pour le développement économique de la région du Pantanal ont ensuite été formulées, basées sur les principes de la préservation de l'environnement, de l'équilibre écologique et de l'utilisation rationnelle des terres. La stratégie qui en découlait préconisait des actions spécifiques pour remédier aux difficultés sociales et évaluer l'impact des différents projets de développement envisagés sur le régime hydrologique du bassin du Paraguay au Brésil. Elle prévoyait notamment des

mesures pour le contrôle des inondations, avec la construction de réservoirs à différents points, censés améliorer la navigabilité sans trop modifier le comportement des eaux en aval. Ce travail énorme, porteur d'immenses espoirs, devait finalement accoucher d'une souris.

Ce qui amène le gouvernement fédéral à lancer, en 1991, un vaste projet participatif pour préparer un « Plan de préservation du bassin supérieur du Paraguay » (PCBAP). Conduit par le gouvernement brésilien et la Banque mondiale, ce plan reposait sur une approche de zonage environnemental censée définir des directives générales et spécifiques au site en matière de préservation, de réhabilitation et de sauvegarde des terres dégradées. Il prévoyait la mise en place d'un système d'alerte aux inondations en temps réel, afin d'en parer l'impact négatif en milieu urbain et rural. Là encore, pratiquement aucune des recommandations n'a été suivie d'effets.

En 1996, le gouvernement brésilien requiert l'aide technique et financière du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) afin de préparer un programme de gestion intégrée de la totalité du bassin censé mettre en œuvre les directives identifiées dans le PCBAP. Entre 1999 et 2004, quelque 44 études et projets pilote sont menés à bien, donnant lieu à la publication d'un nouveau « Programme stratégique d'action pour la gestion intégrée du Pantanal et du bassin supérieur du Paraguay ». Plus de 250 organisations fédérales, étatiques et municipales, ONG, entreprises privées, organismes internationaux et organes d'autres pays sont directement ou indirectement impliqués dans les activités du projet, essentiellement par leur participation à une

série de manifestations publiques. Ce travail, qui a mobilisé plus de 4 500 participants, a débouché sur la publication d'un rapport de 300 pages qui servira (si tout va bien) « les besoins des autorités publiques, des décideurs et des autres personnes intéressées par le développement durable » du Pantanal...

Mais les choses ne s'arrêtent pas là. En 2007, l'UE finance un nouveau diagnostic participatif de grande envergure sur le Pantanal et ses « défis », fondé sur des apports scientifiques de poids et des consultations avec les parties prenantes. Ce projet, baptisé INREP (Institutions et recherche pour le Pantanal), a donné lieu à plusieurs dizaines de réunions publiques, une série de travaux scientifiques et quantité de rapports censés définir « un programme de recherche en vue d'appuyer les institutions politiques, les cadres juridiques et l'action sociale » dans le Pantanal. Les résultats du projet ont été présentés au Brésil, au Paraguay et à la Commission européenne à Bruxelles mais les habitants et les organisations du Pantanal sont toujours en attente de résultats concrets.

Les entretiens réalisés en 2008 montrent clairement que ces exercices consultatifs répétés, en général animés par des « facilitateurs » externes (et souvent étrangers) ne sont guère fructueux. La plupart des acteurs que nous avons rencontrés se disent à bout de patience et d'espoir. Leurs commentaires reflètent souvent ce sentiment de désillusion, que l'on s'adresse aux scientifiques, aux décideurs, aux ONG ou aux *fazendeiros*. L'un a même décrit le Pantanal comme le « triangle des Bermudes de la planification participative »...

### 2.2 La PC considérée comme préservation privée : l'opinion des ONG environnementalistes

Au début des années 1990, des ONG internationales ont commencé à faire pression sur le gouvernement fédéral et les autorités locales pour parvenir à une meilleure préservation de la région. Elles défendaient l'idée de « réserves intégrales » à la fois par la création de nouveaux parcs nationaux et de nouvelles « réserves privées » détenues par des ONG, des mécènes ou des *fazendeiros*. Les ONG ont approché les autorités en s'associant à des organisations scientifiques, afin de fournir des conseils et des pro-

positions techniques. L'une de ces manifestations les plus marquantes – une conférence sur le Pantanal et les *cerrados* environnants – a été organisée en 1998 par CI et plusieurs organisations locales, à l'instar de l'université de Brasilia et de la *Fundação Biodiversitas*. Les quelque 200 scientifiques présents allaient identifier une série de corridors et d'aires cruciales pour la protection de la biodiversité, déclenchant enfin une réaction gouvernementale. Entre 2001 et 2004, l'État du *Mato Grosso do Sul* crée cinq

nouvelles aires protégées, couvrant 140 000 hectares<sup>15</sup>. De son côté, le gouvernement fédéral crée le parc national Bodoquena (76 000 hectares), lui aussi situé dans le *Mato Grosso do Sul*. Globalement pourtant, ces succès obtenus grâce aux pressions exercées ne vont pas modifier le paysage de la préservation publique du Pantanal brésilien, puisque moins de 2,5 % de sa superficie sont ainsi protégés.

C'est pourquoi, parallèlement, ces ONG prônaient aussi la création de nouvelles aires protégées privées, en profitant de la législation brésilienne, relativement sophistiquée, qui favorise l'établissement de réserves privées du patrimoine naturel (RPPN ou *Reservas Particulares do Patrimônio Natural*). À ce jour, le Pantanal compte 13 réserves de ce type, sur 204 255 hectares, soit 1,5 % de la région.

Le concept de réserves naturelles détenues par des particuliers trouve son origine dans l'Europe du XIX<sup>e</sup> siècle, avec en particulier les importantes réserves créées par les Anglais au Kenya, en Namibie ou au Botswana. Lancé par décret en 1990, le programme brésilien a été intégré au corpus législatif par le Congrès en 2000. Les autorités fédérales et étatiques utilisent désormais avec un enthousiasme apparent ces RPPN puisque, sinon, elles devraient s'approprier ces terres, indemniser leurs propriétaires et investir dans la gestion de ces aires. Ce faisant, la charge de la préservation incombe davantage aux propriétaires privés qu'aux finances publiques. Plusieurs groupes de défense de l'environnement aident les propriétaires terriens à créer des RPPN<sup>16</sup>, surtout lorsque leurs terres se trouvent à proximité de réserves naturelles publiques. Les propriétaires qui le font obtiennent des exonérations pour leurs impôts fonciers, mais ils doivent limiter leurs activités à l'écotourisme et à la recherche. L'aire ainsi édictée bénéficie également d'une protection irrévocable, ce qui signifie que les terres ne pourront plus jamais être déclassifiées.

Plusieurs ONG internationales ont joué un rôle majeur sur l'échiquier du Pantanal depuis dix ans et restent particulièrement actives – à l'instar de CI, du WWF, de TNC et de la Wildlife Conservation Society (WCS). Leurs stratégies évoluent avec le temps et ne sont pas strictement identiques. Si la stratégie mondiale de CI a changé au fil des années, elle est restée plutôt stable au Pantanal. CI reconnaît sur son site Internet que sa ligne stratégique traditionnelle était favorable à une « stricte préservation » mais qu'elle a été

l'une des premières (en 1987) à évoluer vers une vision de la préservation reposant sur le « développement durable » et la participation des parties prenantes locales (Conservation International, 2009). Dans le Pantanal pourtant, CI ne travaille pas vraiment avec les acteurs économiques, plaidant plutôt pour la création de nouvelles réserves publiques et privées au sein de « corridors »<sup>17</sup>.

TNC a opté pour une stratégie assez proche. Créée en 1951, cette organisation de préservation de l'environnement intervient dans le monde entier. Au Pantanal, elle a commencé par aider une fondation partenaire (Ecotropica) à acheter 60 000 hectares de terre en bordure du parc national du Pantanal afin d'en faire des réserves privées. Depuis la fin des années 1990, elle aide aussi les institutions locales à évaluer, gérer et surveiller le PRP. Plus récemment, TNC a noué un partenariat avec l'Unesco, le WWF et l'agence brésilienne de l'environnement (IBAMA) pour la préservation de sites appartenant au patrimoine naturel mondial dans le Pantanal.

CI et TNC sont donc très sensibles à l'aspect « préservation » et ne pratiquent qu'une PC limitée : il s'agit surtout de collaborer avec des propriétaires terriens intéressés par une stricte préservation. De leur côté, d'autres grandes ONG travaillent davantage – mais sans exclusive – sur l'aspect « utilisation durable », dans un cadre de PC qui reste, nous allons le voir, assez restreint.

<sup>15</sup> Il s'agit du parc d'État du Pantanal de Rio Negro (78 300 ha), du parc d'État de Nascettes do Taquari (35 000 ha), de deux cours d'eau – le Rio Formoso à Bonito et le Rio Cênico das Rotas Monçoeiras (une aire protégée linéaire le long du Rio Coxim) – et d'une réserve verte le long de la route MS184.

<sup>16</sup> Pour obtenir le label RPPN, une aire doit présenter des caractéristiques pertinentes pour la protection de la biodiversité ou se trouver dans un endroit où une valorisation de l'environnement pourrait permettre de préserver des écosystèmes menacés.

<sup>17</sup> Dans cette approche, de vastes zones – comme les parcs nationaux – sont reliées par des corridors à des réserves plus petites afin de faciliter la circulation des espèces sur un espace plus vaste et de favoriser ainsi une diversité génétique accrue.

### 2.3 Collaborer avec les producteurs : la lente genèse d'une nouvelle forme de PC

Alors que CI et TNC ont fortement œuvré pour une stricte préservation dans le Pantanal, d'autres ont mis davantage l'accent sur la nécessité d'impliquer les acteurs locaux. Puisque plus de 97 % de la région sont détenus par les éleveurs de bovins, l'expansion du système de préservation dépend *a priori* de leur coopération, à travers de nouvelles formes de « participation ». Comme pour la création de réserves privées, il ne peut que s'agir – du moins apparemment – d'un phénomène limité.

WCS est l'une des premières ONG à avoir commencé à travailler dans le Pantanal avec les éleveurs, cherchant à mieux intégrer le développement et la protection de la faune, à travers une recherche appliquée. Depuis la fin des années 1990, WCS s'efforce de mobiliser et de former les éleveurs pour mieux gérer les conflits avec les bêtes sauvages : les éleveurs tuent souvent les jaguars, qui exercent leur prédation sur les troupeaux. Le WCS conduit un programme de recherche en vue de réduire les taux de déprédation sur le bétail et de mettre en œuvre de nouvelles techniques de prévention avec plusieurs exploitations partenaires. WCS propose aussi des recommandations sur la production de bovins et le développement de l'écotourisme. Elle travaille pour ce faire avec l'UNIDERP, une université locale, pour la constitution d'indicateurs environnementaux et socioéconomiques qui permettent d'assurer un meilleur suivi des exploitations.

Abandonnant progressivement sa philosophie de préservation stricte, CI s'efforce elle aussi de travailler davantage avec les éleveurs de bovins. En partenariat avec le *Jaguar Conservation Fund* (une ONG brésilienne) et une université locale (l'UFMS), elle a conçu un dispositif de dédommagement pour les éleveurs victimes des jaguars dans onze propriétés attenantes, ajoutant ce faisant 150 000 hectares d'habitat protégé pour ces animaux. En échange, les *fazendeiros* ont signé un accord pour arrêter de tuer les jaguars. Par ailleurs, le projet soutient un programme social d'assistance médicale et dentaire gratuite, associé à une éducation à l'environnement, le tout destiné aux éleveurs. Près de 150 personnes sont ainsi invitées à participer à trois campagnes par an. Elles bénéficient de soins de la part de médecins et de den-

tistes, sont informées de l'évolution du projet de protection des jaguars et peuvent discuter de la préservation des lieux. En compensation des efforts de préservation, les locaux bénéficient de soins de santé et voient le mode de vie *pantaneiro* valorisé.

Mais le WWF est allé bien plus loin que les autres ONG dans son travail avec les producteurs locaux. Après avoir soutenu plusieurs projets de préservation, il lance en 1998 un programme plus ambitieux baptisé « Pantanal Forever ». Toujours d'actualité, ce programme poursuit à la fois des objectifs de préservation et des objectifs de développement. En matière de préservation, il contribue à la création d'aires protégées et à la protection du perroquet Ara hyacinthe (*Arara-azul grande*) – le plus grand de l'espèce (série de photos 1). En matière de « production durable », il œuvre auprès des groupes de femmes pêcheurs pour développer l'art et l'artisanat régionaux. Il aide aussi les éleveurs à adopter des pratiques moins nuisibles pour l'environnement, comme l'écotourisme et, depuis 2002, il s'efforce de promouvoir la viande de bœuf biologique en les aidant à obtenir une certification auprès de l'IBD (Instituto Biodinâmico).

La collaboration avec les producteurs locaux apparaît donc de plus en plus comme la nouvelle vocation de la PC dans le Pantanal et une piste à suivre pour les ONG. Mais celles-ci ont plutôt pratiqué une version atténuée de la PC, à savoir des dispositifs surtout conçus par des experts extérieurs et qui n'impliquent aucune « appropriation par la communauté » : il s'agit seulement d'inciter les producteurs à modifier leurs activités dans un sens ou dans l'autre. Ces initiatives sont donc encore loin des projets « pilotés par la communauté » où la PC locale est essentielle, à tous les niveaux.

L'idée même de créer un « parc naturel régional du Pantanal » était donc extrêmement novatrice dans le paysage local de la gestion de l'environnement et des interventions des ONG. Elle a donné l'espoir que la communauté *pantaneira* locale aurait les moyens, notamment financiers, de développer des programmes qu'elle aurait conçus plutôt que de s'associer à tel ou tel projet initié par des ONG internationales.

## 2.4 Conclusion : la nouveauté de la proposition du PRP

---

Nous avons vu que le concept de PC avait évolué au fil des années dans le Pantanal, reflétant la tension permanente entre deux approches de l'environnement – la *préservation* et *l'utilisation durable*. Dans les années 1990, les grandes ONG actives dans le Pantanal ont adopté la philosophie de la participation mais dans une version édulcorée – à savoir la participation de propriétaires terriens à des projets privés de préservation puis des différentes *fazendas* à des projets d'ONG incitant à modifier certaines pratiques de production. Dans ce contexte, la proposition de créer un « parc régional » confié à la communauté a fait un peu figure d'ovni, l'initiative visant à impliquer directement les éleveurs *en tant que commu-*

*nauté* et à renforcer leur pouvoir de décision collectif dans différents secteurs environnementaux et socio-économiques. Ce projet d'un « parc régional » intégré confié à la communauté a suscité des interrogations parmi les ONG qui avaient beaucoup de mal à voir dans les *fazendeiros* des amis de l'environnement. De nombreux défenseurs de l'environnement trouvaient inutile voire même dangereux de donner davantage de pouvoir et de moyens financiers à ces acteurs. C'est donc contre un mur d'*a priori* de la part des grandes ONG de défense de l'environnement qu'un projet bien plus audacieux de PC a vu le jour dans le Pantanal – sur la genèse duquel nous allons maintenant nous pencher.

### 3. La genèse du PRP : une communauté en crise à la recherche d'alliés

La proposition de création du parc naturel régional du Pantanal marque une étape fondamentale dans le discours participatif de la région. Elle implique la création d'un parc participatif à grande échelle, fondée sur l'adhésion volontaire de propriétaires terriens et qui soutient, au lieu de les interdire, les différentes productions économiques. Officiellement, il s'agit de « remettre les clés aux autochtones »<sup>18</sup>, en leur laissant concevoir les projets économiques, sociaux et environnementaux qui leur conviennent plutôt que de les inciter à rejoindre un projet tout prêt conçu par des acteurs n'appartenant pas à la communauté, comme les ONG internationales.

Nous reviendrons sur la genèse de ce projet de PC, les agents à l'origine du projet (initiateurs, promoteurs et concepteurs) et la signification stratégique de l'initiative comme sur la configuration des intérêts qui l'ont soutenue. Nous verrons que les principaux *initiateurs* sont un groupe de propriétaires terriens éleveurs, d'un certain standing, préoccupés par l'influence grandissante d'ONG prônant la préservation mais aussi de concurrents économiques dans la région. Les propriétaires terriens traditionnels du Pantanal ont eu le sentiment de devoir apporter une réponse collective à la montée en puissance d'acteurs menaçant leur survie économique et la légitimité même de leur présence dans la région, au nom de l'environnement. Un sénateur fédéral et l'État du *Mato Grosso do Sul* faisaient également partie des initiateurs du projet du PRP. Ces acteurs politiques répondaient ainsi à l'anxiété d'un électorat rural important composé des grands propriétaires terriens. Ils y voyaient aussi un moyen de contenir l'influence des forces en faveur de la préservation, pour qui le

Pantanal s'apparentait davantage à un bien public mondial qu'à un outil de « développement national ». L'initiative initiale du projet du PRP est donc née de la volonté commune de deux grands groupes d'intérêt locaux soucieux de reprendre la main devant la montée en puissance de nouveaux acteurs régionaux.

Cet objectif de *double endiguement*, à la base de l'initiative, a rapidement croisé la route d'un autre acteur, qui allait devenir le principal *promoteur* et *concepteur* du projet du PRP. Il s'agit de la coopération française – qui recouvre plusieurs organismes comme l'ambassade de France, le ministère des Affaires étrangères, le Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM) et plusieurs organismes publics techniques et de recherche. Ces acteurs étrangers avaient un modèle de gestion de l'environnement à proposer – celui des « parcs naturels régionaux ». Ce modèle, qui implique la coopération de l'État avec les producteurs locaux, a fait son apparition en France à la fin des années 1960 et a déjà fait des émules dans de nombreux pays. Cette volonté d'exporter l'« expertise française » et d'exercer une influence intellectuelle dans le Pantanal – une zone naturelle ayant une importance mondiale – s'accordait bien aux préoccupations des propriétaires terriens et des autorités locales, qui cherchaient à introduire une nouvelle initiative capable de modifier l'équilibre des pouvoirs entre partisans de la préservation et producteurs.

C'est sur la base de cette convergence d'intérêts – et alliance originelle – que le projet du PRP a vu le jour et obtenu d'importants fonds, nationaux et internationaux, y compris de la part de l'UE contactée par les experts français.

<sup>18</sup> Pour reprendre l'expression de l'un de nos interlocuteurs.

### 3.1 La crise des éleveurs et la volonté de contenir les concurrents et les protecteurs de l'environnement

La crise économique et de légitimité qui frappe les éleveurs, établis depuis la nuit des temps dans cette zone humide et qui pratiquent principalement l'élevage de bovins, est à la base de l'initiative du PRP. De plus en plus, ceux-ci voient dans l'apparition de deux types d'acteurs une menace directe à leur présence durable dans la région. Les premiers sont les concurrents économiques des éleveurs traditionnels : les agriculteurs des plateaux qui entourent le Pantanal et qui bénéficient d'une productivité bien supérieure. Mais d'autres concurrents se trouvent directement sur place. Un nombre grandissant de nouveaux venus – qui n'appartiennent pas à la communauté traditionnelle *pantaneira* – achètent des *fazendas* en faillite et importent des modes de production plus intensifs exigeant davantage de capital. La seconde menace ressentie par les *fazendeiros* traditionnels est celle des ONG prônant la préservation, soutenues par des réseaux et des fonds internationaux pour développer une approche « bulle de cristal » de la préservation qui culpabilise les éleveurs au nom d'un impact négatif sur l'environnement. Nous l'avons vu, plusieurs grandes ONG défendent et financent une vision stricte de la protection de la biodiversité dans la région, remettant en cause la légitimité de la présence des éleveurs.

#### La crise économique : des exploitations plus petites et des cours de la viande de bœuf en recul attisent la concurrence

Les racines de la crise de la productivité de l'élevage traditionnel de bovins dans le Pantanal relèvent de l'histoire même de cette communauté. Elles sont liées à la taille des exploitations, en déclin constant, et qui atteint souvent un niveau inférieur à la survie économique. Ce phénomène tient à l'augmentation de la population et de l'immigration, conjuguée à la règle traditionnelle de partage du patrimoine à parts égales entre les héritiers mâles.

Les conditions environnementales et techniques de la région font qu'il est extrêmement difficile et risqué d'élever du bétail sur une exploitation relativement petite. En période de pluie, lorsque la plupart des terres sont inondées, il faut pouvoir trouver des pâturages en quantité suffisante. Il suffit d'une seule année difficile avec de fortes inondations

pour ruiner les exploitations trop petites. Le niveau des crues empêche souvent les animaux de se coucher pour se reposer : certains meurent d'épuisement alors même qu'il y a suffisamment de fourrage pour les nourrir. Si les éleveurs qui ont de grosses propriétés et de grands troupeaux peuvent se permettre quelques pertes, les petits éleveurs se retrouvent au bord de la faillite. La taille et le nombre d'exploitations dans le Pantanal sont donc des variables clés pour comprendre l'histoire de cette communauté. Wilcox (1992) propose des données historiques fondamentales sur cette question.

Vers la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, seules quelques grandes exploitations isolées s'étaient développées dans le Pantanal, de sorte que la pression de l'homme restait très faible. Durant la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle cependant, l'élevage de bovins n'a cessé de se développer<sup>19</sup> même s'il a fallu attendre le milieu des années 1950 pour pouvoir élever des chevaux, à cause de maladies locales spécifiques – ce qui a sérieusement contraint l'expansion de l'industrie de l'élevage. Cet obstacle a fini par disparaître dans les années 1960, avec les progrès vétérinaires. L'industrie de l'élevage a alors vivement progressé, tout comme le nombre d'immigrants venant s'installer dans le Pantanal, souvent à travers les réseaux familiaux. Alors que le recensement de 1920 effectué au Brésil dénombrait près de 100 exploitations dans tout le Pantanal, pour près de 700 000 têtes de bétail, au début des années 1970, on comptait plus de 3 500 exploitations pour plus de 5 millions de têtes.

Les exploitations, assez importantes à l'origine, ont été de plus en plus morcelées avec l'augmentation de la taille des familles et l'installation d'immigrants<sup>20</sup>. Actuellement, un nombre croissant d'exploitations se retrouvent en deçà du seuil de viabilité économique avec, selon nos interlocuteurs, des superficies moyennes de 7 000 hectares.

<sup>19</sup> La Nhecolândia, l'une des grandes sous-régions du Pantanal, est particulièrement représentative de cette évolution. Au début du XX<sup>e</sup> siècle, elle ne comptait pas plus d'une dizaine de familles qui élevaient quelque 100 000 têtes de bétail. Dès 1920, on dénombrait déjà plus de 80 exploitations pour près de 200 000 animaux. Au milieu des années 1950, les exploitations dépassaient la centaine, pour une population humaine de 6 000 personnes.

<sup>20</sup> À la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, les plus grandes exploitations du Pantanal couvraient entre 100 000 et 400 000 hectares, une seule dépassant le million d'hectares. Dans les années 1920, plus de la moitié dépassaient encore les 100 000 hectares – mais dans les années 1950, les exploitations tournaient autour de 8 000 à 65 000 hectares. Dans les années 1970, 70 % de toutes les exploitations du Pantanal comptaient encore entre 1 000 et 10 000 hectares, contre 11 % seulement (soit environ 400 exploitations) s'étendant encore sur plus de 100 000 hectares.

Par conséquent, beaucoup sont cédées à des agriculteurs extérieurs qui arrivent avec davantage de capitaux et des techniques intensives – ce qui accroît la productivité mais, apparemment, nuit davantage à l'environnement. Cette évolution est mal vécue par les propriétaires terriens de longue date, qui sont encore majoritaires, d'autant qu'ils n'ont ni les moyens financiers ni l'état d'esprit nécessaires pour survivre économiquement. Les entretiens avec les *fazendeiros* révèlent bien ce sentiment de « menace » :

- *je ne connais pas un seul fazendeiro [dans le Pantanal] qui soit content de voir arriver ces gens-là, même si de plus en plus sont contraints de leur vendre leurs terres.*
- *Les [nouveaux fazendeiros] ne savent rien sur nous, sur notre histoire et sur le Pantanal et ils ne veulent pas respecter le mode de vie que nous pratiquons ici depuis des générations.*
- *[Ils] ne devraient pas être là, mais les règles du marché dominant. Tout cela est bien triste.*
- *Comment voulez-vous que nous fassions concurrence à des gens qui ont dix fois plus de moyens que nous ?*

Les éleveurs de bovins du Pantanal ont aussi été victimes des aléas du prix de la viande sur les marchés mondiaux. À l'origine, l'industrie était prospère grâce aux exportations de viande salée et séchée vers les marchés nationaux et internationaux. Les prix sont restés élevés jusqu'à la seconde guerre mondiale mais l'activité a commencé à décliner avec l'apparition des techniques de réfrigération, qui ont réduit la demande de viande en conserves (Junk et de Cunha, 2005). L'après-guerre s'est révélé difficile pour les éleveurs, qui ont ensuite connu deux décennies d'augmentation continue des prix, jusqu'au début des années 1970 où la dégringolade brutale des cours mondiaux a mis fin à cette expansion (Edelman, 1992, p. 195). Ce phénomène s'est maintenu jusqu'au milieu des années 1990, renforcé au Brésil par des épisodes récurrents de fièvre aphteuse qui ont interdit les exportations vers de nombreux marchés internationaux et, en particulier, l'UE. C'est dans ce contexte de perspectives économiques moroses et sur toile de fond des inquiétudes des propriétaires terriens que le projet du PRP allait voir le jour.

### **La crise de légitimité : la critique des défenseurs de l'environnement et la prise de contrôle redoutée**

Pratiquement 80 % des terres déboisées en Amazonie entre 1996 et 2006 servent désormais de pâturage aux bovins (Greenpeace, 2009). On imagine dès lors la réputation des éleveurs parmi les défenseurs de l'environnement œuvrant au Brésil... Même si la situation n'est pas aussi grave dans le Pantanal, nous avons vu (section 2) que la méfiance persiste entre les ONG et les *fazendeiros* de la région : l'idée d'une collaboration ne fait son chemin que depuis peu – et lentement – alors que la vision d'une préservation stricte continue d'influencer l'action des grandes ONG, qui militent en particulier pour l'achat et la clôture des terres intégrées à des dispositifs de protection privés.

Tout cela signifie que les propriétaires terriens se sentent menacés par les ONG écologistes – un sentiment qui était encore plus fort il y a 15 ans, quand le projet du PRP a vu le jour. Les entretiens réalisés en 2008 trahissent encore ces tensions, même si un nombre croissant de projets d'ONG sont réalisés dans un esprit de plus grande coopération. Plusieurs ONG luttent toujours ouvertement contre l'idée même d'un élevage durable dans le Pantanal. Ainsi en 2006, CI a publié un rapport (Barcellos Harris, 2006) selon lequel la déforestation liée au développement des pâturages et de l'agriculture avait déjà détruit 17 % de la végétation indigène du Pantanal (25 000 km<sup>2</sup>). Ses auteurs affirment que si elle devait se poursuivre à ce rythme, la déforestation entraînerait d'ici 45 ans la disparition de toute la végétation originelle de la région<sup>21</sup>. Ces analyses alimentent la méfiance entre ONG et propriétaires terriens. Bon nombre de ces derniers craignent ouvertement qu'à terme, les ONG « [...] n'envahissent le Pantanal et [ne les] jettent dehors. »

L'hostilité est tangible et plusieurs des *fazendeiros* rencontrés ont le sentiment que les grandes ONG de la région sont remplies « [...] de gens venus de l'étranger, payés 5 000 USD par mois et qui pensent pouvoir [nous] dire ce que nous devons faire ! »

C'est dans ce contexte troublé que le projet du PRP a vu le jour pour permettre aux propriétaires de renforcer leur position et mener à bien leurs activités en présence de concur-

<sup>21</sup> Le taux de dégradation de l'environnement observé est de 2,3 % par an.

rents et de défenseurs de l'environnement de poids. Une volonté de double *endiguement* préside donc à la création du projet. Cette préoccupation a ensuite rencontré un modèle étranger de gestion de l'environnement : le principe de « parc

naturel régional » mis en place en France. Une alliance a donc été nouée entre les propriétaires terriens et un gouvernement étranger, tout content d'exporter un modèle national.

### 3.2 L'allié : un bailleur de fonds étranger offrant un modèle de gestion différent

La France s'enorgueillit de son passé de gestion de l'environnement. Cela vaut pour l'eau et le traitement des déchets (des secteurs dans lesquels ce pays compte quelques-unes des plus grandes entreprises du monde) mais aussi pour son système d'aires protégées. L'un des aspects originaux de ce dispositif tient au concept de « parc naturel régional », qui repose entièrement sur un contrat entre et avec des producteurs locaux, qui s'engagent à respecter certaines règles. La France a élaboré ce modèle au milieu des années 1960 et l'a depuis exporté dans plusieurs pays (Russie, Pologne, Portugal, Belgique, Chili ou Vietnam). Le dispositif français de coopération internationale soutient cette diffusion par des financements et des programmes de recherche. Ce fut le cas au Brésil, où les caractéristiques d'un « parc régional » s'adaptèrent bien aux préoccupations stratégiques des éleveurs de bovins du Pantanal : renforcer leur productivité et maintenir les défenseurs de l'environnement à distance.

L'idée même de « parc régional » remonte à 1966, lorsque la délégation à l'Aménagement du territoire a demandé au gouvernement français de créer un nouvel instrument intégré de gestion économique, sociale et environnementale dans les zones rurales, reposant sur la participation de tous les acteurs locaux. Les campagnes connaissaient alors un « exode » continu que les autorités ont tenté d'enrayer par un tout nouvel instrument de PC. Le décret instituant les parcs régionaux est signé par le gouvernement en 1967 – sans mettre totalement fin aux doutes entourant un mode de gestion censé impliquer et satisfaire tout à la fois les artisans, les agriculteurs, les petites industries et le secteur du tourisme tout en préservant les ressources naturelles et culturelles et en sensibilisant les populations à l'environnement... On craignait de produire une série de politiques sectorielles déconnectées et conflictuelles, plus ou moins labellisées « vert ». Avec le temps pourtant, le modèle du parc régional s'est imposé dans les régions françaises aux

ressources naturelles fragiles et aux enjeux socio-économiques complexes. Aujourd'hui, la France compte plus de 40 parcs naturels régionaux, qui couvrent près de 10 % du territoire national, quatre millions d'hectares, deux mille communes et concernent quelque 2,2 millions de personnes.

Ces parcs sont une forme particulière d'association – les syndicats mixtes. Ils réunissent des représentants élus comme des représentants d'ONG et d'associations professionnelles de la région cible. Dans le cas du Pantanal, une association de ce type a été créée en 2001 : il s'agit de l'Institut du parc du Pantanal (IPP), sur lequel nous reviendrons plus en détail dans la suite de ce texte.

Les syndicats mixtes ont pour première responsabilité de décider du fonctionnement des équipes techniques du parc et des orientations politiques fixées dans la charte du parc. Chaque parc s'est effectivement doté de sa propre charte du territoire qui définit les principes et les actions à respecter et qui engage les partenaires publics et privés. Ces chartes doivent être approuvées par le ministère français de l'Environnement – mais elles sont le fruit de longues négociations entre les différentes parties prenantes (cinq ans en moyenne). L'une des forces de cette approche réside dans le fait que la charte est un « contrat » à travers lequel les partenaires s'engagent à respecter les principes négociés ensemble. L'obligation morale de s'y conformer est renforcée par le besoin collectif d'obtenir des financements réguliers de la part des autorités nationales et, partant, de présenter périodiquement les résultats obtenus. Les parcs régionaux doivent aussi obtenir tous les dix ans le renouvellement de leur charte auprès du ministère de l'Environnement, ce qui donne lieu à des bilans approfondis. Les parcs régionaux français sont fédérés par une entité faitière, la Fédération des parcs naturels régionaux de France (FPNRF). Celle-ci est chargée de gérer les programmes de partenariat, d'assurer l'échange d'expériences

et de favoriser la capitalisation des connaissances. Elle est aussi censée représenter globalement les parcs lors des négociations avec les autorités nationales et d'autres institutions pour l'élaboration de textes de loi et de politiques publiques.

Le modèle de « parc régional » a commencé à être exporté au Brésil à travers une série de contacts entre l'ambassade de France et l'État du *Mato Grosso do Sul*, qui abrite l'essentiel du Pantanal et où ce modèle de gestion a

suscité beaucoup d'intérêt. En 1996, un accord est signé qui consacre officiellement la coopération technique entre la FPNRF et le gouvernement du *Mato Grosso do Sul*. La FPNRF s'est vue confier la responsabilité de lever des fonds internationaux pour créer le « parc naturel régional du Pantanal » (PRP).

La section suivante montrera comment le lien avec des bailleurs de fonds étrangers a été noué et analysera leur influence essentielle dans la conception du projet.

### 3.3 Le PRP : une initiative locale influencée par des experts étrangers et critiquée par les ONG

Comme le montre Charnoz (2009b), la plupart des projets de PC sont lancés par des agents internes, externes et étatiques, qu'ils soient initiateurs, promoteurs ou concepteurs. Or, comme certains acteurs dominent les autres, on peut en général classer les projets selon leur « provenance » (« de l'intérieur », « de l'échelon supérieur » ou « de l'extérieur » de la communauté). Il arrive que les influences initiales soient équilibrées, du fait d'une convergence d'intérêts bien compris. C'est ce qui va se passer pour le PRP.

Les *initiateurs* du projet sont avant tout des acteurs appartenant à la communauté locale. Les dynamiques conduisant à sa création remontent à l'initiative d'un homme politique local, le docteur Mendes Canale, sénateur fédéral en quête de mesures novatrices pour aider les éleveurs du Pantanal à améliorer leur sort et apaiser un mécontentement croissant. À partir du milieu des années 1980, le docteur Canale rencontre régulièrement un groupe de *fazendeiros* établis de longue date dans la région du Rio Negro du Pantanal. Il s'implique alors fortement auprès des éleveurs locaux et commence à rechercher un soutien plus large au sein de la fédération brésilienne et, éventuellement, chez des partenaires étrangers.

C'est à ce moment-là que l'influence étrangère commence à se développer. Le lien tissé avec la France ne doit rien au hasard. L'État du *Mato Grosso do Sul* a une longue tradition de contacts avec différents experts techniques français sur des questions de planification économique. Il était donc assez logique que le docteur Canale établisse un dialogue avec l'ambassade de France à Brasilia, laquelle lui a présenté l'expérience française de « parcs naturels régionaux ». Avec l'aide de l'ambassadeur et le soutien de l'am-

bassade du Brésil à Paris, des contacts ont été pris avec la FPNRF (*supra*). De 1986 à 1995, des réunions techniques sont organisées entre la FPNRF et l'État local, représenté par la FEMAP (*Fundação Estadual de Meio Ambiente do Pantanal*). Des techniciens de la FPNRF se rendent au Brésil alors que des missions impliquant la FEMAP et plusieurs propriétaires terriens sont organisées à Paris.

Une demande officielle d'assistance technique est formulée par l'État du *Mato Grosso do Sul* en 1995. Un accord est signé en 1996 qui instaure une coopération entre la fondation du Pantanal (représentant les intérêts de l'État local) et la FPNRF (l'agence technique française). Un volontaire français rémunéré par la coopération française est rapidement nommé pour se consacrer à plein temps au projet. La FPNRF devient vite le « principal partenaire », au point qu'elle récupère la responsabilité de lever des fonds internationaux en vue de la création d'un « parc naturel régional » dans le Pantanal. Non seulement le projet est développé en France pendant des années, ce qui donne aux experts français une réelle autorité, mais en outre ces experts sont directement responsables de sa présentation aux bailleurs de fonds, ce qui leur permet d'avoir une influence cruciale sur les détails du projet.

Un « projet préparatoire pour la création du PRP » est alors élaboré, l'*Apoio a Criação do Parque Natural Regional do Pantanal*, pour un coût total estimé à 1 022 550 ÉCUS. Il est soumis à la Commission européenne et approuvé en 1998 par la direction générale des Relations extérieures (DGIB). L'UE lui accorde une contribution de 776 000 ÉCUS – soit plus des trois quarts des fonds nécessaires. Deux autres partenaires se

partagent le reste, l'État local du *Mato Grosso do Sul* et la coopération française. On voit là que ce projet est conçu essentiellement par des experts étrangers et qu'il est en outre financé en grande partie par des bailleurs étrangers. En décembre 1998, la mise en œuvre du *Projeto de Apoio* démarre, avec la signature d'un nouvel accord de coopération entre l'État du *Mato Grosso do Sul* et la FPNRF. À travers cette convention, la FPNRF fournit un expert, ressortissant français, qui intervient en tant que « conseiller technique principal ». Cette personne met sur pied une équipe technique et est censée surveiller le déroulement du projet. Son influence tout au long du projet a été régulièrement soulignée par les personnes interrogées.

Pour ce qui est de la « participation communautaire » au concept même du projet, les entretiens conduits en 2008 ont mis en évidence un sentiment largement partagé par les propriétaires terriens et selon lequel seul un groupe limité de notables locaux a été impliqué – lors des voyages en France et des discussions avec des experts brésiliens et français. Les missions en Europe auraient dû emmener des représentants des *fazendeiros* mais plusieurs de nos interlocuteurs ont indiqué que c'étaient souvent les membres d'une même famille qui participaient au voyage et non des représentants des différentes parties prenantes. Pour l'un de nos interlocuteurs, « c'était juste l'occasion de faire du tourisme en famille en Europe ! ».

La dynamique en faveur de la création d'un « parc régional » a fait l'objet d'une critique passive de la plupart des ONG internationales impliquées dans la région. Officiellement, elles n'appréciaient pas le fait que ce « parc régional » allait obliger à créer une nouvelle catégorie juri-

dique dans le SNUC. Si l'on en croit pourtant certains de nos interlocuteurs, la cause réelle de cette réticence est liée – une fois encore – à leur défiance à l'égard des *fazendeiros* locaux, qui étaient loin d'être considérés comme des « amis de l'environnement ». Voici ce qu'en dit le membre d'une ONG locale : « Attention. Certaines ONG travaillent aujourd'hui avec des éleveurs de bovins, mais cela ne signifie pas qu'elles les apprécient. Même s'ils ont un intérêt commun pour le Pantanal, leurs motivations sont radicalement opposées. [...] Les ONG écologistes ne considèrent pas les *fazendeiros* comme leurs alliés, loin de là. Et ceux-ci le leur rendent bien. »

Ou encore : « Pourquoi les ONG apprécieraient-elles un projet qui donne de nouveaux moyens matériels et d'expression aux personnes mêmes qu'elles voudraient pouvoir mieux contrôler ou voir tout bonnement disparaître du tableau ? [...] On voit mal comment [elles] pourraient appuyer ce projet. »

Pour un autre, les ONG ont simplement peur de perdre leur position dominante sur la scène de la gestion de l'environnement avec des projets proches du PRP : « Un projet communautaire comme celui du parc régional du Pantanal est conçu pour les locaux et les grandes ONG écologistes n'appartiennent pas à la communauté [...] Le PRP n'avait aucune intention de donner plus de poids à CI ou au WWF dans le Pantanal. Bien au contraire. »

Il paraît de fait assez illogique que les ONG écologistes critiquent l'initiative du PRP au seul motif qu'il entraînerait un infléchissement de la législation – alors même qu'elles agissent exactement dans ce sens dans de nombreux contextes.

Alors que l'élan initial en faveur du PRP – un programme de

### 3.4 Conclusion

PC – a été le fait de la communauté (et, plus précisément, de quelques familles privilégiées), les responsabilités techniques et financières ont fini par être largement partagées entre le Brésil et les experts français. À l'instar de l'aire protégée marine de la Soufrière (SMMA) à Sainte-Lucie (Charnoz, 2010), un partenaire étranger s'est imposé comme guide pour façonner un projet participatif confié à une communauté et les structures institutionnelles qui en découlent. En outre, dans le

cas du PRP, les Français avaient un modèle spécifique de gestion à proposer – qui semblait dans une large mesure répondre aux préoccupations des éleveurs locaux. Non seulement le modèle de « parc régional » place les producteurs locaux au centre de la gestion de l'environnement – au lieu de les exclure – mais en outre, il ouvre la perspective de projets socioéconomiques d'appui.

## 4. « Le salut par la tradition » : la construction d'un discours stratégique

La proposition de création d'un parc naturel régional dans le Pantanal s'appuie sur un discours spécifique autour des « traditions », considérées comme le meilleur moyen de « sauver le Pantanal » d'« évolutions indésirables ». L'idée centrale est la suivante : l'« élevage traditionnel de bovins » a été pendant des siècles le gardien du Pantanal, étant donné son impact « faible voire positif » sur l'environnement. Le maintien de cette activité est donc une garantie pour l'avenir du Pantanal. Certains affirment même que l'abandon de l'élevage serait préjudiciable à la biodiversité des terres laissées en jachère – une vision radicalement opposée à celle des partisans de la préservation, qui prônent des « réserves strictes » (comme les parcs nationaux et les réserves privées). Les partisans du PRP se sont donc lancés dans une vaste entreprise discursive pour doter les éleveurs d'une identité positive, voire même « romantique », en harmonie avec la nature.

Dans un document précédent (Charnoz, 2010), nous avons identifié deux effets des structures de pouvoir dans le discours environnemental à Sainte-Lucie : la *marchandisation* et l'*autoréglementation*. Dans le Pantanal, deux autres effets de ce type sont observables : *les effets antipolitiques* et *les effets pro-tradition* (pour une définition, voir Charnoz [2009b]). Ensemble, ces effets redéfinissent le corpus légitime de connaissances considérées comme acquises et vont dans le sens des objectifs stratégiques des propriétaires terriens : l'endiguement des partisans de la préservation et celui des nouveaux acteurs économiques.

Mais cela ne s'arrête pas là. Ce discours sur les « traditions » entraîne aussi des effets de *pouvoir structurel*. La définition de la « communauté traditionnelle » dans le

projet du PRP se focalise exclusivement sur les éleveurs de bovins et les propriétaires terriens : d'autres groupes importants de la communauté *pantaneira* sont laissés de côté, comme les pêcheurs et les ouvriers agricoles. Les bailleurs de fonds ne se sont pas intéressés à ces groupes, alors même que le projet du PRP était censé être – aux yeux de l'UE par exemple – exemplaire en termes de PC. Le discours sur la tradition a donc eu des *effets d'endiguement* à l'encontre des ONG et des concurrents économiques mais aussi de groupes vivant dans le Pantanal mais ayant un statut social inférieur. Même s'il ne s'agissait pas là d'un objectif stratégique primordial, ce nouveau niveau d'endiguement a certainement contribué à maintenir le *statu quo* socio-économique global de la région.

Nous nous intéresserons aux effets de pouvoir *productif* du discours sur la « communauté traditionnelle », avant d'aborder ses effets de pouvoir *structurel*. Ce faisant, nous ferons appel à des instruments conceptuels d'analyse du discours déjà utilisés (Charnoz, 2009a et 2009b). Suivant l'approche élaborée par Milliken (1999) et Weldes (1999), nous montrerons comment « les systèmes de signification » sont mis en place et définissent certaines catégories sociales jouissant de positions privilégiées. Nous regarderons également la « production de sens commun » à travers les deux processus d'*articulation* (d'un discours avec les corpus de connaissances préexistants et acceptés) et d'*interpellation* (d'un groupe d'intérêt particulier par le discours). L'analyse développée dans les prochaines sous-sections est reprise au tableau 1.

#### 4.1 Les éleveurs de bovins, gardiens de l'environnement

Tout exercice de « pouvoir productif » implique de redéfinir l'identité de certains acteurs pour leur conférer une position plus privilégiée dans un contexte donné. Comme le pouvoir structurel, ce pouvoir fonctionne à partir d'un corpus de connaissances considérées comme acquises. L'émergence du PRP s'est précisément appuyée sur un *discours productif* de ce type, qui adoptait une vision profondément opposée à celle des partisans de la préservation de l'environnement. Ce discours impliquait un « système de signification » faisant des « éleveurs de bovins » « les gardiens et les protecteurs traditionnels » du Pantanal. Nous verrons comment ce « sens commun » différent a été étayé. Nous montrerons ensuite son caractère contingent en adoptant une perspective à plus long terme de l'élevage de bovins dans le Pantanal – une approche plutôt absente des discours et des documents liés au projet du PRP. Enfin, nous décrivons les implications politiques de ce discours productif, en accordant une attention particulière aux *effets antipolitiques* et *pro-tradition*. Notre analyse ne doit cependant pas conduire à penser que l'aide internationale aux éleveurs locaux était injustifiée. Les agences internationales ont adopté une approche pragmatique qui tenait compte de l'impact environnemental bien plus agressif des nouveaux acteurs et ont donc décidé de soutenir les éleveurs installés depuis longtemps qui, par comparaison, apparaissaient comme de meilleurs protecteurs de l'environnement.

##### Faire des éleveurs de bovins les protecteurs du Pantanal

Depuis la fin des années 1990, les ONG écologistes œuvrant dans le Pantanal ont fini par admettre la nécessité de se rapprocher des éleveurs (voir section 2.3). Il ne s'agissait pourtant pas de faire des *fazendeiros* locaux les protecteurs préférés (voire même efficaces) du Pantanal mais plutôt des partenaires incontournables, dans la mesure où ils possèdent la quasi-totalité de la région. Le climat de tension et de suspicion entre éleveurs et ONG n'a jamais disparu et s'est rapidement transformé, nous l'avons vu, en une grogne des ONG face au projet du PRP.

Un discours assimilant les éleveurs à des « protecteurs » a néanmoins été développé par les membres de l'alliance originelle en faveur du projet du PRP – réunissant proprié-

taires terriens, autorités politiques locales mais aussi bailleurs et experts français. Ce discours n'était pas totalement nouveau, puisqu'il avait eu cours pendant des années, avant l'arrivée des partisans de la préservation de l'environnement dans la région, qui lui avaient ôté de son poids. De plus en plus inquiets face à l'arrivée de nouveaux acteurs agricoles et industriels, les éleveurs locaux prônaient depuis longtemps le « salut par la tradition ». Parallèlement, les autorités locales ont toujours défendu l'élevage de bovins, considérant qu'il ne perturbait pas particulièrement l'environnement. Pour elles (et cette opinion prévalait encore dans les entretiens et les documents de politique consultés en 2008), cette activité ancestrale s'est développée en « harmonie avec l'environnement » ou, du moins, sans entraîner de graves problèmes pour le Pantanal. La production de ce « sens commun » était donc plutôt une « réactivation » qu'une pure création, à l'intention essentiellement des bailleurs de fonds étrangers pour les aider à légitimer leur contribution au développement local. Plusieurs des personnes interrogées ont aussi indiqué que l'acceptation rapide du discours par les bailleurs de fonds étrangers a été favorisée par une volonté *a priori* de promouvoir la diffusion internationale de leur concept de « parc régional ».

Le pouvoir d'*interpellation* du discours était donc important pour les membres de l'alliance originelle, dans la mesure où il sous-tendait leurs intérêts profonds. Quant à son *articulation* avec des opinions préexistantes, il faut rappeler que l'opinion publique brésilienne a une vision plutôt positive des éleveurs *pantaneiro*. En témoigne l'immense succès populaire d'un feuilleton écologico-romantique diffusé à la télévision aux heures de grande écoute au début des années 1990. Pour Wilcox (1992, p. 233), ce feuilleton « offrait des images spectaculaires d'une nature superbe, des témoignages d'acteurs sur le 'retour aux sources' et un portrait romantique de la vie d'éleveur ». Cette émission a développé et entretenu l'idée selon laquelle les « cowboys du Pantanal » sont des gens « sympathiques » qui ont sauvé la région d'une croissance débridée<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> Un autre niveau d'articulation peut aussi s'être manifesté, comme l'a suggéré le membre d'une ONG locale, lié au fait que les bailleurs occidentaux ont parfois une vision romantique des « communautés traditionnelles » et de leurs relations soi-disant « harmonieuses » avec l'environnement.

Il est curieux de constater, à l'instar de Wilcox (*ibid.*), comment un secteur économique (l'élevage de bovins) auquel on impute la dégradation massive d'une région brésilienne (l'Amazonie) a pu être considéré comme le sauveur de l'environnement d'une autre région (le Pantanal). Pour les tenants de cette opinion cependant, les conditions environnementales encore relativement saines du Pantanal s'expliquent par cette occupation humaine particulière, dominée

depuis 200 ans par un élevage extensif – avec stabulation libre, peu ou prou de clôtures et une exploitation minimale des terres. La préservation du Pantanal est le fruit d'une interaction propice entre des facteurs environnementaux et socio-économiques de sorte que l'élevage de bovins peut être assimilé à une activité viable – voire même indispensable – pour l'environnement du Pantanal. L'encadré 2 résume les principaux arguments étayant cette opinion.

#### Encadré 2. La faiblesse de l'impact environnemental des éleveurs traditionnels : les arguments clés

- Le Pantanal est constitué de vastes prairies naturelles qui n'exigent pas le lourd déboisement opéré en Amazonie : le bétail peut paître en toute liberté sur une terre préservée.
- Les importantes inondations pendant la saison des pluies limitent la quantité de bovins élevés sur une zone donnée en fonction des pâturages qui resteront accessibles pendant que les terres seront inondées.
- Jusqu'aux années 1960, les tentatives de rationalisation de la production sont restées rares, même au niveau de mesures relativement simples comme la reproduction sélective ou les clôtures entre propriétés. Cela tient en partie au respect de visions et d'habitudes traditionalistes anciennes mais c'est aussi une conséquence de défis technologiques et de contraintes liés à l'isolement propre à la nature même du Pantanal. Les coûts de transport et les rendements offerts par les marchés aux viandes ne permettent pas d'investir lourdement.
- Par conséquent, l'élevage dans le Pantanal repose encore aujourd'hui essentiellement sur les prairies et les cycles hydrologiques naturels, dans le respect du rythme et de la nature idiosyncratiques de la région.
- La nature de la région limite à elle seule les formes d'activités pouvant survivre avec un apport de capitaux minimal. Les inondations saisonnières (fleuves et pluies) facilitent la pousse de plantes nutritives, offrant des conditions idéales pour l'élevage de bovins mais limitant par là même l'étendue de cette activité et, partant, son impact.

Pourtant, l'argument le plus fort en faveur de ce discours tient à la notion – que partagent des ONG comme Earthwatch (2004) ou WCS (2009) – selon laquelle les nouveaux agriculteurs qui achètent des terres aux propriétaires terriens en faillite importent des pratiques productives particulièrement néfastes pour l'environnement. Pour que les exploitations de plus petite taille restent viables, ces éleveurs augmentent les zones de pâturage en procédant à des coupes à blanc dans les forêts indigènes. Ils plantent aussi des espèces exotiques (comme le *brachiaria*) pour accroître la productivité pendant la saison sèche : le remplacement de pâturages et de forêts indigènes par des essences exotiques invasives concerne désormais plus de 10 000 km<sup>2</sup>. Le surpâturage sur des zones limitées provoque une concurrence avec les animaux brouteurs locaux et perturbe la biodiversité. Qui plus est, les nouveaux propriétaires de *fazendas* tendent à installer des clôtures en barbelés à six fils, ce qui gêne le passage des moyens et

grands mammifères et des oiseaux humicoles alors que les barbelés traditionnels à quatre fils permettaient aux animaux de circuler. Dans les exploitations utilisées de manière intensive, l'érosion des sols, la dégradation de la qualité des eaux, le brûlage incontrôlé des pâturages et les conflits avec la faune sont plus fréquents.

Forts de ces arguments, les tenants du projet du PRP plaident pour le maintien des éleveurs traditionnels de bovins. Le discours sur le « salut par la tradition » a donc pris une orientation plus économique, autour de la viabilité des exploitations traditionnelles – un thème qui, nous le verrons, est au cœur du projet du PRP.

#### Une analyse historique de l'élevage extensif de bovins

L'impact environnemental de l'élevage extensif est indéniablement faible par rapport aux nouvelles pratiques introduites dans le Pantanal – mais on ne peut en aucun cas dire qu'il est et a été « insignifiant ». Nous proposons ici

certaines éléments qui permettront d'apprécier dans quelle mesure la vision d'un élevage traditionnel n'ayant que peu d'impact sur l'environnement est en fait biaisée. Pour ce faire, nous nous appuyons sur des rapports de Wilcox (1992) et Seidl *et al.* (2001) dont les conclusions ont été confirmées pendant notre travail sur le terrain par des observations directes et une série d'entretiens avec des *fazendeiros*, des *peons* et des membres d'ONG.

Pour commencer, les éleveurs pratiquent traditionnellement la technique du brûlage pendant la saison sèche pour « nettoyer » la végétation non consommée par le bétail et favoriser les nouvelles pousses. Les premiers feux sont allumés dans les prairies mais, étant donné que les espaces sont ouverts, que la végétation est sèche et que le vent souffle, ils gagnent souvent les savanes, les zones boisées et les forêts. Ils peuvent ainsi détruire des pans entiers de l'habitat de la faune. Les feux contribuent également au durcissement et à l'appauvrissement du sol ainsi qu'au déplacement progressif de la végétation indigène, remplacée par des graminées et des espèces ligneuses résistantes au feu. À long terme, ces espèces invasives prennent la place d'herbages de qualité.

Depuis le début des années 1970, les éleveurs ont aussi dégagé des terres et planté des pâturages sur les zones plus élevées disponibles, afin d'augmenter les superficies disponibles pour le bétail pendant la saison des pluies. Ces pratiques, très répandues, sont considérées comme optimales d'un point de vue économique. Mais elles ont entraîné une sérieuse déforestation, augmenté l'érosion des sols et la sédimentation des cours d'eau tout en provoquant une perte de biodiversité dans la flore et la faune.

Le nombre d'animaux paissant sur une même zone est également problématique. À première vue, la taille du Pantanal et le renouvellement annuel des prairies semblaient garantir l'absence de tout problème de surpâturage. Mais le Pantanal n'est pas uniforme, en termes de terrain

ou d'exploitation humaine. Certaines zones victimes du surpâturage sont désormais couvertes de mauvaises herbes. La concentration d'animaux a épuisé des pans entiers du territoire, réduisant leur aptitude à se régénérer après la décrue et créant des difficultés pour la survie des pâturages locaux. C'est particulièrement vrai autour des exploitations principales où des années de piétinement et de déjections animales ont rendu le sol imperméable. Par le passé, les eaux de crue montaient plus près des lieux de vie ; elles ont désormais du mal à pénétrer le sol. Les points d'eau naturels deviennent impraticables, leurs berges boueuses étant dangereuses. Il faut dès lors trouver d'autres sources d'eau potable – un problème que nous avons pu observer à plusieurs reprises pendant notre travail de terrain.

Jusqu'aux années 1970, les éleveurs du Pantanal ne recouraient guère aux prairies artificielles. Elles sont restées rares au Brésil jusqu'aux années 1910 et n'ont réellement gagné le *Mato Grosso* qu'au début des années 1920. Mais là où des pâturages exotiques ont été introduits, ils ont eu une influence profonde sur l'écosystème local – un processus désormais renforcé par les « nouveaux agriculteurs ». La présence historique des éleveurs de bovins a aussi entraîné l'apparition d'espèces animales exotiques. Les cochons sauvages, introduits dans les années 1800, continuent à ravager les sols et la végétation, disputant aux animaux indigènes des territoires et d'autres ressources. Dans une étude empirique à grande échelle, Eaton (2006) a comparé la biodiversité aquatique des lacs dans les sites au contact de l'élevage et des sites non touchés par l'élevage dans le Sud du Pantanal. Malgré la soi-disant faible intensité de l'élevage traditionnel, il a pu observer de gros écarts dans la composition, la richesse, l'abondance des espèces et la biomasse pour les macro-invertébrés comme pour les oiseaux – un constat qui ne laisse guère de doute sur la profondeur de l'impact de l'élevage sur le biome local.

## 4.2 La délimitation étroite de la « communauté traditionnelle »

La notion de « pouvoir structurel » renvoie au renforcement de la position sociale privilégiée de certains acteurs impliqués dans des relations binaires ou hiérarchiques anciennes<sup>23</sup>. Ce pouvoir se manifeste en particulier à travers les discours qui évincent certaines parties prenantes

des discussions sur des questions particulières ou des espaces de négociation.

Dans le projet du PRP et ses nébuleuses discursives, il est frappant de constater que d'importants acteurs vivant dans

<sup>23</sup> Voir section 2.2.

le Pantanal ont été à peine consultés ou même pris en compte – c'est le cas notamment des communautés de pêcheurs et des ouvriers agricoles travaillant dans les *fazendas* (les fameux *peons*). Un « système de signification » spécifique, centré sur les propriétaires terriens, a été de fait appliqué tout au long du projet pour identifier et localiser la « communauté *pantaneira* ». De toute évidence, cette exclusion par le pouvoir structurel est le résultat d'une délimitation erronée des acteurs « à même de parler au nom de la communauté », de ceux qui « sont les plus 'traditionnels' dans la région », qui « incarnent le Pantanal », etc. Pour être juste et défendre la position du bailleur de fonds français, il faut rappeler que la PC n'était pas le point d'entrée de cette approche, puisque l'on parlait plutôt sur un concept de « parc régional » à l'image de ceux créés en France, qui mettent l'accent sur la coopération des municipalités. Il n'empêche que le projet du PRP a été abondamment présenté par le bailleur européen, les autorités locales brésiliennes, les *fazendeiros* et les assistants techniques étrangers comme un cas exemplaire de « participation communautaire » (voir par exemple Delorme [2004]). Au sein même du projet du PRP, les propriétaires terriens éleveurs ont su se positionner comme les représentants principaux et légitimes de la « communauté du Pantanal » aux yeux des autorités locales et des partenaires étrangers, capturant ce faisant à leur profit ce label. Ainsi, des acteurs qui auraient mérité l'attention (et éventuellement un soutien financier) se sont retrouvés écartés d'une initiative de PC d'une telle envergure. Même si l'une des raisons d'être du projet du PRP consistait à « régénérer

et soutenir la communauté *pantaneira*»<sup>24</sup>, celui-ci a néanmoins ignoré des sous-groupes importants de cette communauté.

La création d'un « sens commun » autour du discours privilégiant les propriétaires terriens reposait fortement sur son articulation avec un sentiment largement et spontanément partagé par les *fazendeiros* : celui de leur « légitimité historique », imprimée dans leur culture commune. Dans cet esprit, notons aussi que plusieurs grandes familles de propriétaires terriens comptent dans leurs rangs des historiens célèbres qui ont abondamment travaillé sur leur histoire dans le Pantanal, contribuant à la populariser. D'où cette revendication typique des *fazendeiros* à propos de leur « relation spéciale », d'une appropriation historique ou morale du Pantanal, très présente dans nos entretiens : « *Le Pantanal n'est pas seulement l'endroit où [nous] vivons et travaillons. Il est ce que nous sommes.*

- *Pendant des générations, nous sommes nés et morts ici. [...] Le Pantanal fait partie de moi comme je fais partie du Pantanal.*

- *Certains nouveaux agriculteurs viennent acheter les terres de mes amis qui n'ont plus les moyens. [...] Cela m'inquiète beaucoup. Ces gens ne font pas partie du Pantanal, ils ne le connaissent pas, ils ne l'aiment pas – parce que cela prend des générations.»*

De fait, de nombreuses familles de propriétaires terriens sont installées dans la région depuis la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle (encadré 3). Cette antériorité permet de comprendre qu'ils s'auto-identifient à la « communauté traditionnelle ».

### Encadré 3. La présence européenne dans le Pantanal : rappel historique

Ainsi que le rappelle Earthwatch (2004), suivant en cela Corrêa (1999), les explorateurs européens (jésuites et prêtres espagnols) sont arrivés dans le Pantanal au milieu du XVI<sup>e</sup> siècle. Les Portugais, en quête d'esclaves et de métaux précieux, ont commencé à explorer la région plus tard, au XVII<sup>e</sup> siècle. De l'or est découvert près de Cuiabá, au Nord du Pantanal, en 1719 et un certain nombre de forts et de villes – comme Corumbá, Cáceres, Coimbra, Poconé et Miranda – sont fondés vers la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle. Ensuite, l'épuisement des mines d'or pousse les familles de marchands à demander des concessions de terres, pour y créer des exploitations bovines. Loyales au roi du Portugal, elles sont récompensées par des privilèges économiques et politiques mais sont victimes d'émeutes anti-portugaises dans le district de Cuiabá après l'indépendance, en 1822. Plus tard, la guerre avec le Paraguay provoque des ravages dans la région, les troupes des deux belligérants réquisitionnant troupeaux et exploitations et forçant les populations à s'enfuir. Après la guerre, les premiers habitants et leurs proches regagnent la région, reconstituent leurs stocks en introduisant de nouvelles têtes de bétail ou en récupérant des bovillons devenus sauvages (Wilcox, 1992). L'élevage est ensuite relancé par les exportations de viande séchée, jusqu'en 1945 où l'activité va décliner avec l'arrivée des techniques de réfrigération. Depuis, la vie des éleveurs de bovins est fonction des aléas des cours de la viande.

<sup>24</sup> Entretien avec un fonctionnaire du Mato Grosso do Sul.

Or, d'autres groupes peuvent tout autant prétendre faire partie intégrante de la communauté traditionnelle du Pantanal, à commencer par les populations de pêcheurs installées dans toute la zone le long des fleuves. Les berges sont de fait des espaces publics reconnus comme tels par la loi et qui ne peuvent être détenus par les *fazendeiros*, même quand ils se trouvent sur leurs propriétés. La plupart de ces petites communautés vivent le long des principaux fleuves (Paraguay, Taquari, Negro, etc.). Ces groupes traditionnels sont parfois qualifiés de « pêcheurs professionnels » puisque leur subsistance est totalement liée à la pêche. Beaucoup se déplacent d'un endroit à l'autre en fonction des saisons. Loin des pratiques industrielles, leur pêche artisanale n'a qu'un impact limité sur l'environnement. Le volume des prises annuelles est bien inférieur à celui de l'industrie de la « pêche sportive », qui amène chaque année un nombre grandissant de touristes dans le Pantanal. Les pêcheurs pratiquent aussi une agriculture limitée dans la mesure où les terres qu'ils exploitent ne leur appartiennent pas.

Les politiques publiques locales se désintéressent de ces populations – qui sont aussi absentes des récits habituels sur l'histoire du Pantanal. Comme certaines de leurs traditions en attestent, elles étaient à l'origine liées à la tribu indienne des *Paiaguas*, réputée pour ses canoteurs. Mais la composition raciale de ces groupes s'est diversifiée au fil du temps : de plus en plus de métis et d'anciens travailleurs agricoles, qui ont décidé d'arrêter de travailler pour les *fazendeiros*, en font désormais partie. De nos jours, ces communautés ne s'identifient plus du tout avec les Indiens autochtones et forment donc une population différente.

La définition de la « communauté traditionnelle » utilisée dans le projet du PRP a aussi exclu des milliers d'ouvriers agricoles. Rappelons que les exploitations sont des mondes pratiquement autonomes composés de deux types de population : d'une part, les *fazendeiros* et leurs familles (les propriétaires) et, d'autre part, les employés (les *peons* et leurs familles). En général, les *peons* le sont depuis des générations, comme les *fazendeiros*. Ils sont à l'origine de la plupart du folklore local, avec leurs traditions et leurs mythes oraux. Alors que les *fazendeiros* résident souvent dans les villes proches du Pantanal, les *peons* vivent eux toute l'année sur place, prenant soin du bétail. Ils constituent un groupe très spécial et essentiel au sein de la

communauté *pantaneira* et ce sont donc eux qui devraient, normalement, en être les principales incarnations. De fait, ce sont surtout « la culture et l'éthique » des *peons* qui ont été mises en avant par les bailleurs étrangers du PRP quand ils soulignaient « l'harmonie entre l'homme et la nature » dans le Pantanal<sup>25</sup>. Étant donné l'importance des *peons* dans la communauté *pantaneira* et leur totale absence dans le vaste dispositif de PC que nous étudions, nous reviendrons sur cette sous-communauté dans la dernière section. Une analyse de leur capital social permettra alors d'expliquer pourquoi leur voix a été si peu entendue dans le cadre du PRP.

On voit donc que le discours sur la « sauvegarde de l'environnement par la communauté traditionnelle » a été construit en excluant d'importantes sous-communautés. Cette production biaisée de « sens commun » a aussi été sous-tendue par un processus d'*interpellation* de puissants groupes d'intérêt. Les données recueillies pendant des entretiens avec différents observateurs locaux suggèrent en effet que cette exclusion cadrait aussi avec les intérêts des autorités locales impliquées dans le PRP. Pour l'État local, il est toujours difficile techniquement, voire sensible politiquement, de gérer et d'impliquer les groupes moins aisés du Pantanal – surtout dans un dispositif qui aurait pu leur permettre de revendiquer d'importantes ressources. Quant aux experts étrangers, le fait de ne pas tenir compte de sous-groupes plus fragiles leur a permis apparemment plus facilement d'appliquer et d'exporter leurs connaissances et leurs modèles. Dès lors, quand bien même les Indiens autochtones, les pêcheurs et les *peons* vivent dans le Pantanal depuis des générations, ils n'ont pas été sollicités pour réfléchir à l'initiative du PRP qui a malgré tout été promue – au Brésil et dans le reste du monde – comme un cas de PC exemplaire.

<sup>25</sup> Ce commentaire nous est inspiré par nos entretiens avec des responsables du projet et la documentation qu'ils nous ont fournie.

### 4.3 Conclusion

---

Nous avons vu que le discours sur la « communauté traditionnelle » sous-tendant le projet du PRP était parfaitement adapté aux intérêts stratégiques des *fazendeiros* et des autorités publiques composant l'alliance originelle. En nous intéressant davantage à l'histoire sociale et environnementale à long terme du Pantanal, nous avons mis en évidence le caractère contingent de ce discours – ainsi que la nature de ses effets de pouvoir productif et structurel.

En examinant les effets de pouvoir productif du discours, nous avons montré que la relation entre l'élevage de bovins et l'environnement n'était certainement pas strictement harmonieuse, à rebours de ce que laisserait penser le discours sur le « salut par la tradition ». Comme l'indique Wilcox (1992, p. 255), l'élevage n'est pas un « partenaire bienveillant » coexistant avec son environnement. L'arrivée de « milliers d'herbivores voraces » et les intrants économiques indispensables à leur survie ont bel et bien eu un impact profond sur l'environnement, y compris par la lutte pour l'espace avec la faune locale, l'introduction de nouvelles maladies, la modification progressive de la végétation, la destruction d'habitats naturels, etc. La pratique du brûlage et l'installation de clôtures mais aussi l'introduction d'essences exotiques ont perturbé les écosystèmes locaux.

Confrontés à cette réalité, les bailleurs de fonds ont adopté une approche pragmatique soulignant le contraste avec les nouveaux acteurs, dont les activités sont plus néfastes pour l'environnement que celles des éleveurs traditionnels. Un moyen terme devait être trouvé dans la mesure où la préservation stricte était impossible dans une région largement détenue par des intérêts privés.

En examinant les effets de pouvoir structurel du discours, nous avons montré que les membres de l'alliance originelle n'avaient accordé que peu d'attention aux autres membres « traditionnels » de la communauté *pantaneira* – en particulier aux pêcheurs et aux *peons*. Dans le contexte du PRP, la « communauté traditionnelle » en est venue à coïncider avec celle des *fazendeiros*. Cet exercice efficace de « pouvoir structurel » a contribué à renforcer les hiérarchies locales prévalant de longue date. Les intérêts qui ont motivé cette attitude sont assez évidents : les *fazendeiros* étaient les premiers bénéficiaires du PRP et n'avaient pas envie de partager les avantages ni même la gouvernance de la future structure de PC. Parallèlement, les autorités locales ne voulaient pas s'embarasser de sous-communautés plus pauvres, difficiles à atteindre et susceptibles d'avoir des revendications politiques.

Tableau 1. Le « salut par la tradition » : les principaux mécanismes discursifs

Deux systèmes clés de signification	Définir les propriétaires terriens comme la base même de la « communauté traditionnelle »	Réécrire l'histoire de « l'élevage de bovins » pour en faire une activité respectueuse de l'environnement
<b>Production de sens commun</b> (comment rendre le discours « naturel »)	<p><u>Articulation</u> avec des discours préexistants et acceptés de tous :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- les propriétaires terriens d'ascendance européenne occupent habituellement une place prééminente dans les courts textes historiques consacrés au Pantanal</li> </ul> <p><u>Interpellation</u> de puissants groupes d'intérêt :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- pour les autorités locales, il est techniquement difficile et politiquement sensible de traiter avec les sous-groupes plus pauvres du Pantanal</li> <li>- pour les experts étrangers, il est plus facile d'appliquer leurs connaissances des « parcs régionaux » en tenant moins compte des sous-groupes plus pauvres</li> </ul>	<p><u>Articulation</u> avec des discours préexistants et acceptés de tous :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- l'opinion publique brésilienne a une meilleure image des éleveurs de bovins du Pantanal que les ONG</li> </ul> <p><u>Interpellation</u> de puissants groupes d'intérêt :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- les autorités locales ont toujours clairement privilégié l'élevage sur la préservation</li> <li>- si les éleveurs sont définis comme « compatibles avec l'environnement », les experts étrangers ont plus de facilité à promouvoir leur modèle de « parc régional » qui repose sur un travail avec les producteurs</li> </ul>
Effets politiques	<p><u>Effet de pouvoir structurel</u> : quasi-invisibilité dans le projet du PRP des grands acteurs traditionnels du Pantanal – notamment les pêcheurs, les Indiens et les ouvriers agricoles</p>	<p><u>Effets de pouvoir productif</u> :</p> <p>a) <u>effet pro-tradition</u> : endiguement des acteurs économiques « non traditionnels » et renforcement de la légitimité des acteurs économiques « traditionnels »</p> <p>b) <u>effet antipolitique</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- le « verdissement » des éleveurs leur a permis d'obtenir des fonds internationaux au nom de l'environnement. Ce résultat est particulièrement frappant pour les fonds octroyés par l'UE</li> </ul>
<b>Reproduction du discours</b> (comment occulter les alternatives dans le discours)	<p><u>Opinions alternatives occultées</u> : les propriétaires terriens ne sont qu'un groupe parmi d'autres dans la communauté ; le PRP, en tant que dispositif exemplaire de PC, aurait dû intégrer les peons et les pêcheurs au moment de sa conception et dans sa structure de gouvernance</p> <p><u>La contingence du discours</u> peut être démontrée en juxtaposant seules faits sous-analysés (histoire à long terme et analyse sociale)</p>	<p><u>Opinion alternative occultée</u> : l'impact historique des éleveurs de bovins sur la Pantanal a été nettement négatif</p> <p><u>La contingence du discours</u> peut être démontrée par une analyse historique et environnementale à long terme</p>

## 5. Création du pluralisme : les conséquences imprévues du « projet préliminaire »

Nous examinons ici la première phase de mise en œuvre du PRP et la manière dont la PC est devenue une pratique de contrôle social. Cette fois-ci, la politique d'« endiguement » a touché les *fazendeiros* eux-mêmes, en affaiblissant leur association principale par la défense systématique du « pluralisme » de la part des partenaires étrangers. Le fameux « projet préparatoire pour la création du PRP » (*Apoio a Criação do PRP*) est lancé en 1998 pour « organiser et mobiliser la population locale ». Il comprend deux grands volets : la création rapide de toute une série de nouvelles organisations locales, censées « pluraliser » la société civile locale ; et le lancement de divers projets de développement, censés « appâter » les propriétaires terriens pour qu'ils rejoignent ces nouvelles associations.

Comme les experts étrangers tenaient à identifier les « meilleures pratiques de PC », ils se sont progressivement intéressés à (et se sont impliqués directement dans) la « fixation de la société civile locale », sa « démocratisation » et sa « diversification ». Ce travail devait garantir la construction d'un parc participatif sur les bases saines d'une PC *inclusive*. Pourtant, nous affirmons qu'il a ruiné la réalité de la PC, en particulier son *intensité* (le degré de participation active), en déstabilisant la seule association de *fazendeiros* qui fonctionnait correctement, la SODEPAN (*Sociedade de Defesa do Pantanal*) qui, parce qu'elle exis-

te depuis longtemps, aurait pu ensuite contrebalancer l'influence d'autres acteurs – en particulier les experts étrangers et les autorités locales. À cet égard, la « fabrication de pluralisme » précipitée et artificielle a introduit une nouvelle forme de contrôle et d'endiguement social, qui a surtout touché les élites locales mais aussi, à travers elles, la communauté des *fazendeiros*. Nous estimons que ce processus a posé les jalons d'une dépossession institutionnelle des *fazendeiros* – qui allait vite se concrétiser au sein du parc « participatif ».

Nous commencerons par examiner l'effet de pouvoir productif du discours sur le « pluralisme » : celui-ci remet en cause l'influence et la légitimité de l'association préexistante de propriétaires terriens, la SODEPAN, en créant à marche forcée toute une série d'organisations. Nous montrerons ensuite comment ce processus a été alimenté par le recours à un pouvoir contraignant et les bénéfices attendus de « projets appâts » pour ceux qui rejoindraient l'une de ces nouvelles associations. Enfin, nous examinerons l'effet d'endiguement de ce « pluralisme artificiel », la manière dont il a réduit le statut et le poids de la communauté des *fazendeiros* au sein du PRP et comment ces nouvelles structures ont échoué à créer dans la pratique des groupes de pression efficaces représentant les *fazendeiros*.

### 5.1 Remise en cause de l'association de propriétaires terriens par des nouvelles organisations

Comme l'explique Charnoz (2009b), le « pouvoir productif » se manifeste à travers de nouveaux discours qui redéfinissent les valeurs et les connaissances considérées comme acquises, ce qui entraîne souvent le renforcement social de nouveaux acteurs ou catégories. Nous estimons qu'une forme de « pouvoir productif » a été exercée par les parte-

naires étrangers du PRP : ceux-ci ont élaboré un discours puissant sur la nécessité de « pluraliser » la société civile locale, ce qui a permis de réduire le statut et l'influence de la SODEPAN.

Avant d'entreprendre le « travail préparatoire » sur la société civile, il n'existait en fait qu'une seule association de

défense des propriétaires terriens du Pantanal, la SODEPAN. Créée en 1985 à Campo Grande, la SODEPAN a développé ses activités dans le *Mato Grosso* et dans le *Mato Grosso do Sul*, devenant le principal moyen pour les *fazendeiros* de défendre des causes communes. Elle doit son origine à un problème de braconnage des *jacaras* (crocodiles) sur des terres privées, fréquent au milieu des années 1980 et qui a entraîné un recul sévère des populations. La SODEPAN a acquis sa légitimité et sa crédibilité

dès cette première bataille, aidée par l'adoption d'une nouvelle réglementation internationale interdisant le commerce des peaux de crocodile. Ensuite, elle en est venue à s'intéresser à la plupart des difficultés de développement des habitants du Pantanal et, en particulier, aux besoins des éleveurs de bovins. L'encadré 4 montre l'étendue de son champ d'action, qui s'apparente pratiquement à un programme politique pour la région, même si elle n'accorde guère d'attention aux pêcheurs et aux Indiens.

#### Encadré 4. Un programme pour le Pantanal : la vision de la SODEPAN

**Accès au crédit** : réduction des formalités administratives et augmentation du soutien financier aux éleveurs de bovins à travers le FCO (*Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste*), un fonds public qui est l'une des premières sources de financement pour les *fazendeiros*.

**Santé animale** : meilleur soutien vétérinaire et meilleure protection des producteurs. Réorganisation de la IAGRO (*Agência Estadual de Defesa Sanitária Animal e Vegetal*), l'organisme public chargé de ces questions. Meilleures garanties à travers des mécanismes tels que le FEFA (*Fundo Emergencial da Febre Aftosa*), un fonds d'urgence destiné à aider les producteurs confrontés à des épisodes de fièvre aphteuse.

**Énergie** : achèvement du programme « Lumière pour tous » dans le Pantanal.

**Environnement** : revitalisation du fleuve Taquari, en bloquant les sédiments provenant des plateaux et en créant des digues pour stabiliser le lit du fleuve. Procédures accélérées pour octroyer un label vert aux activités agricoles. Définition de périodes pendant lesquelles les feux contrôlés sont autorisés.

**Recherche** : développer la recherche appliquée dans des instituts comme l'EMBRAPA et les universités.

**Politiques sociales** : garantir une éducation de base professionnelle dans le Pantanal, en obtenant des aides publiques durables pour les écoles *pantaneira*, en partenariat avec les agriculteurs (rémunération des enseignants, construction et équipement de nouvelles salles de classe et nouveaux abris pour les élèves). Création d'écoles publiques d'agronomie (*Escolas Rurais Estaduais*) à des endroits clés, de manière à optimiser la fréquentation et à proposer une formation de niveau de technicien agricole. Programmes de requalification pour les pêcheurs professionnels afin qu'ils puissent devenir guides touristiques, artisans ou assistants pour l'environnement.

**Télécommunications** : installation d'antennes dans des lieux clés pour assurer une couverture de téléphonie mobile complète.

**Tourisme** : création d'un pont aérien entre Foz do Iguaçu et Bonito. Création d'une compagnie aérienne régionale équipée de petits appareils (avions monomoteurs à onze places) pour transporter les touristes dans la région. Création de lignes de bus directes entre différents points d'intérêt. Revêtement des 77 km de route entre les trois centres touristiques du *Mato Grosso* (Porã Tip, Pretty et Corumbá).

**Transports** : création ou remise en état des routes, des ponts et des transports fluviaux.

Source : SODEPAN (2009).

Au fil des années, la SODEPAN a exercé un lobbying particulièrement actif auprès de l'État local pour obtenir de meilleurs services publics (infrastructures de transport ou de santé), mais avec des résultats modestes. Elle a aussi relancé la recherche sur la production de bétail dans différentes universités locales et promu la reconnaissance de la « culture *pantaneira* » à travers des initiatives comme le jour de l'homme *pantaneiro* (*Dia do Homen Pantaneiro*) ou la publication d'ouvrages de référence sur l'histoire locale, souvent écrits par des membres de familles du crû. La SODEPAN s'est également assurée du soutien technique et financier de différentes organisations brésiliennes pour tester des alternatives économiques – comme la production de miel ou l'écotourisme. Dans ce contexte, cette organisation était le partenaire évident, sinon indispensable, du projet du PRP et elle a de fait été étroitement associée à sa genèse : l'organisation avait des représentants lors des réunions avec les experts français dès le début et a contribué à organiser une série de réunions d'information sur le PRP dans le Pantanal. Pourtant, nos différents entretiens avec des *fazendeiros* et des fonctionnaires ont révélé que, très tôt, les experts étrangers ont redouté que la SODEPAN « ne récupère toute l'initiative à son compte » La représentativité sociale de l'association a été remise en cause par les partenaires français. Il est très intéressant de voir que lors d'une conférence sur l'expérience du PRP organisée en 2004, les principaux experts étrangers n'ont fait aucune allusion à la SODEPAN et ont même affirmé qu'avant le projet : « [...] il n'existait aucune institution sur le territoire représentant ses habitants<sup>26</sup>. »

Les partenaires français ont donc fermement soutenu l'idée de multiplier les associations *pantaneira* pour représenter les différentes sous-régions et autres groupes de production du Pantanal avant la création du PRP. Cette proposition, qui n'était pas négociable pour les Français, a suscité des réactions mitigées parmi les *fazendeiros* ; plusieurs de nos interlocuteurs ont eu des commentaires très négatifs : « *bien des gens, comme moi, ne voyaient pas l'intérêt de créer d'autres associations. Nous avions la SODEPAN et nous savions qu'elle fonctionnait bien pour nous. Nous étions très attachés à cette organisation.*

- *Pourquoi aurions-nous eu besoin de quatre, cinq ou six associations pour trouver des solutions entre nous ? C'était vraiment un non-sens.*

- *Les fazendeiros peuvent se parler quand ils le veulent. Ils n'ont pas vraiment besoin d'un organisme officiel pour le faire – d'ailleurs, ils n'aiment pas trop l'idée. Cela ne fait du sens que lorsqu'ils doivent vraiment faire front, tous ensemble, devant un problème ou une autorité. C'était bien l'idée de la SODEPAN. Pourquoi nous diviser en plusieurs groupes ? Cela revenait juste à nous affaiblir.*

Comme l'a expliqué l'un de nos interlocuteurs, l'idée d'« accroître le pluralisme » à travers de nouvelles associations provenait surtout de l'équipe étrangère même si elle avait le soutien de certains ministres du crû qui comptaient en profiter pour remettre en cause l'influence régionale de la SODEPAN. Mais la préoccupation des techniciens français n'avait pas que des ennemis dans la communauté *fazendeiro*. Certains habitants voyaient en fait d'un bon œil l'arrivée de nouvelles associations. Quelques entretiens avec de petits propriétaires terriens nous ont permis de réunir les commentaires suivants :

- *J'étais heureux d'apprendre que la SODEPAN ne serait plus seule. Certains d'entre nous en ont vraiment assez d'entendre « la SODEPAN ceci », « la SODEPAN cela » et n'ont pas l'impression d'être représentés par cette organisation.*
- *Les gens voulaient de nouvelles têtes, mais ne savaient pas comment faire ni qui pourrait le faire.*

Pour certains *fazendeiros* donc, le leadership de la SODEPAN ne correspondait qu'à une représentation trop étroite de leur communauté – uniquement exercé par une poignée de familles importantes – « *toujours les mêmes grandes familles* », comme nous l'a dit l'un d'entre eux. Certains trouvaient aussi que l'organisation était devenue trop formelle et institutionnelle tout en privilégiant les segments les plus riches de la communauté. Un propriétaire terrien modeste a ainsi déclaré lors d'un entretien : « *[La SODEPAN] était devenue une société fermée ne s'intéressant qu'aux « gros propriétaires ». Les « petits » ne comptaient pas vraiment. [...] Ainsi, vous devez payer une cotisation annuelle pour en faire partie, qui n'arrête pas d'augmenter. Nous [les petits], nous avons commencé à penser que ces tarifs étaient fixés exprès pour nous exclure.* »

<sup>26</sup> Delorme (2004, p. 7) : « Essa primeira fase foi fundamental [...] porque num território [...] não existia nenhuma instituição que representasse as pessoas ».

Ces ressentis sont venus alimenter une suspicion croissante chez les experts étrangers, qui ont craint que la SODEPAN « ne veuille récupérer le PRP et ne le contrôle de A à Z »<sup>27</sup>. Ils considéraient la prééminence de cette organisation comme « malsaine », « anti-démocratique », « non représentative » et « trop concentrée », comme se souvient l'un des observateurs de l'époque. Autrement dit et en utilisant le vocabulaire défini par Charnoz (2009b), les Français considéraient que la SODEPAN était une forme de CP « étroite et centrée sur les élites », ne s'intéressant qu'aux *fazendeiros* les plus riches et excluant de nombreux sous-groupes appartenant à la communauté du Pantanal.

La phase initiale de mise en œuvre du PRP – à savoir le « projet préliminaire » – a été lancée en 1998 pour préparer la création du parc à un horizon de quatre ans. Elle avait pour première responsabilité de délimiter un territoire (une zone baptisée « aire d'étude » dans les documents du projet) au sein duquel les propriétaires terriens seraient invités à rejoindre le parc de manière volontaire. Ensuite, il s'agissait de rédiger une « charte du parc » énonçant une série de principes de gestion et d'objectifs communs que les membres du parc s'engagent à respecter. Troisièmement, il fallait décider du statut juridique, des sources de financement, du personnel et des compétences de la structure de gestion. Enfin, il fallait aussi faire pression sur les autorités fédérales et vendre le concept de « parc régional », en mettant en évidence l'aspect de « cogestion » et le contrat collectif, afin de mieux préparer la reconnaissance d'une nouvelle catégorie juridique. Mais la caractéristique la plus frappante du projet préparatoire tient surtout à la refonte, jugée indispensable, de la société civile locale du Pantanal. Selon la méthodologie mise en œuvre par les partenaires français – et en particulier la FPNRF – la première étape pour la création d'un « parc participatif » est celle de la « préparation de la société civile », ce qui signifiait dans

le cas du Pantanal la restructuration intégrale de son paysage associatif. Nous l'avons vu, celui-ci était dominé par la SODEPAN, considérée par certains habitants et par l'équipe française comme insuffisamment représentative et pluraliste. Cet aspect crucial du projet préliminaire a été officiellement baptisé « travail sur l'organisation de la population locale ». Il soulignait le discours sur le « pluralisme », une « meilleure organisation des gens », l'« augmentation de la représentativité des associations » et la « mobilisation de la population ». À travers le travail de terrain de l'équipe technique emmenée par le principal expert français, une série de réunions et de discussions ont été organisées dans les différentes sous-régions du Pantanal, pour diffuser ces idées. Ce processus a débouché sur la création, en 1999-2000, de trois nouvelles associations régionales :

- l'UNIPAN (*Uniao dos Pantaneiros da Nhecolandia*) ;
- l'APANMERA (*Associação dos Pantaneiros da Margem Esquerda do Rio Aquidauana*) ;
- l'AVRN (*Associação do Vale do Rio Negro*).

Deux autres associations régionales ont vu le jour dans un second temps :

- pour la région du Rio Verde ;
- pour la région de Taboco.

Ces cinq nouvelles entités avaient fédéré quelque 250 propriétaires terriens en 2002 – un chiffre considéré comme une réussite (PRP, 2002, p. 11). Le processus a aussi conduit à la création de trois associations sectorielles :

- l'une consacrée au développement d'installations et de cycles éducatifs adaptés au Pantanal (APPEP, *Associação de Parceiros, Pais e Professores da Escola Pantaneira*) ;
- une autre visant le développement de l'écotourisme (APPAN, *Associação de Poussadas Pantaneiras*) ;
- la dernière centrée sur l'élevage de bovins (GTE, *Grupo de Troca de Experiencias*).

### 5.2 Nourrir le processus avec des « projets appâts »

Le « pouvoir contraignant » prend une forme non conflictuelle lorsque les ressources matérielles servent à produire des incitations pour un type de comportement attendu, évitant de recourir à la contrainte pure et simple. Mais certaines incitations peuvent être tellement impérieuses qu'elles s'apparentent pratiquement à une contrainte –

c'est le cas notamment lorsque le fait de ne pas en profiter devient un handicap par rapport à ses concurrents. Nous estimons qu'un tel mécanisme a sous-tendu la refonte de la société civile locale dans le cadre du projet préliminaire du

<sup>27</sup> Ce paragraphe contient des extraits de deux entretiens – avec un *fazendeiro* et avec le membre d'une ONG locale.

PRP. Dès que celui-ci a démarré, une série de projets de développement ont été lancés, qui se sont révélés cruciaux pour attirer des « volontaires » dans les nouvelles associations. Étant donné les bénéfices que les éleveurs pouvaient en retirer, ils ont suscité l'enthousiasme et fonctionné comme « appâts », ainsi que l'a exprimé un ancien président de la SODEPAN. Les gens pouvaient s'associer aux différents projets à la condition qu'ils adhèrent à l'une des nouvelles associations ; le fait d'appartenir à la SODEPAN, en particulier, n'était pas suffisant. Avec le temps, ces « appâts » ont mobilisé plus de 250 *fazendas* en faveur de l'initiative du PRP, représentant environ 2 millions d'hectares (FPNRF, 2002, p. 17). De fait, comme plusieurs de nos interlocuteurs l'ont rappelé, le fameux « travail de mobilisation de la population locale » s'est résumé à un exercice de propagande pour la création du parc et ses différentes associations, en soulignant l'intérêt immédiat que représentait pour les *fazendeiros* l'adhésion aux différents projets pilotes.

### Le projet VITPAN

Le VITPAN (*Vitelo pantaneiro*) s'est révélé être le projet le plus séduisant pour les propriétaires terriens. C'était aussi le plus important. L'idée maîtresse consistait à développer une nouvelle ligne de produits carnés (le veau *pantaneiro*) dotée d'une identité locale visible et commercialisable à un prix supérieur aux tarifs moyens. Là encore, le concept était importé de France, inspiré par les « produits du terroir » – à savoir des produits ruraux à forte identité locale. Cette stratégie de production est très en vogue dans les parcs régionaux français pour fédérer les producteurs locaux, labelliser leurs produits et les vendre sous une appellation unique avec des normes de qualité communes (et plus contraignantes).

Le VITPAN visait la production de viande à partir de bêtes de dix à douze mois, atteignant les 180 kilos et ayant une épaisseur de gras bien déterminée. Ces animaux devaient être élevés sur des pâturages naturels, sans antibiotiques, avec un minimum de vaccins et selon les normes européennes de l'agriculture biologique. La commercialisation et la distribution devaient être revues de fond en comble – et les labels étaient délivrés par le ministère d'État chargé de l'agriculture<sup>28</sup> et une entreprise française<sup>29</sup>. Cette situation ne convenait pas à tous les partenaires, dont certains

estimaient que les Français imposaient sans aucune obligation technique leur propre entreprise. Quoi qu'il en soit, chacun espérait que le VITPAN allait doper l'utilisation économique et la productivité de toute la région.

Pour s'associer au projet, les *fazendeiros* devaient adhérer à l'une des nouvelles associations régionales et s'engager à en respecter les directives techniques. Le VITPAN a surtout séduit les petits propriétaires terriens (moins de 10 000 hectares) soucieux d'augmenter rapidement leur productivité. Avec sa promesse de valeur ajoutée et d'amélioration de la commercialisation des viandes produites localement, ce projet a nourri chez les « petits » l'espoir d'être « sauvés ». À la fin de l'année 2002, le veau *pantaneiro* atteignait un prix de vente de 700 BRL par tête, soit plus de deux fois le prix d'une bête normale. Cinq pour cent du prix de vente étaient reversés au tout nouvel IPP (le mécanisme institutionnel gérant le parc régional), pour ses frais de fonctionnement.

Si pour les locaux, le VITPAN était le projet phare du PRP, notons qu'il n'était pas directement financé par des fonds étrangers mais uniquement par le ministère local de l'Agriculture (80 000 EUR pour la première phase puis 100 000 EUR supplémentaires). Quant à l'appui scientifique, il était assuré par les universités locales et l'EMBRAPA<sup>30</sup>. On voit par là que les priorités des *fazendeiros* n'étaient pas exactement les mêmes que celles des bailleurs de fonds étrangers. Alors que les premiers étaient surtout préoccupés par la viabilité économique de la production de bovins, les seconds cherchaient à les amener vers de nouvelles préoccupations et activités. D'autres projets pourtant, non directement liés à la production de bovins, ont vu le jour avec le soutien de fonds étrangers mais ils ont nettement moins intéressé les habitants. Quoi qu'il en soit, les experts étrangers ont réussi à faire en sorte que l'adhésion à une association soit une condition pour bénéficier du projet VITPAN.

<sup>28</sup> MAPA, *Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento*.

<sup>29</sup> Ecocert/Brésil.

<sup>30</sup> L'EMBRAPA (entreprise brésilienne de recherche agricole) est un organisme fédéral dont la mission est de réaliser des recherches appliquées et des transferts de technologie en appui au développement durable de l'agro-industrie brésilienne.

### Un intérêt et des attentes moindres chez les locaux : les autres projets

Une série d'autres initiatives ont été engagées dans le cadre d'un « projet d'actions pilote pour la valorisation de la biodiversité de la région du Rio Negro du Pantanal ». Ce programme bénéficiait d'un financement de la coopération française (58 %) et, dans une moindre mesure, de l'UE (14 %) et d'autres partenaires locaux<sup>31</sup> (28 %). Comme l'a expliqué l'un de nos interlocuteurs, il a suscité l'intérêt de « certains des fazendeiros les plus originaux et tournés vers l'avenir [...], qui n'avaient pas peur de se lancer dans l'inconnu ».

La première dimension du programme avait trait à la promotion de l'écotourisme, présenté comme une alternative pour les petits propriétaires terriens. Cela a conduit à la création, en février 2001, d'une association sectorielle, l'APPAN, qui réunissait au départ 16 fazendas dont la plupart fonctionnaient déjà comme gîtes. Cette nouvelle organisation entendait fédérer les pousadas, proposer des offres touristiques coordonnées, vendre plus largement la destination Pantanal, assurer la formation des guides et mieux négocier avec les voyagistes nationaux et internationaux. Elle a aussi misé sur la communication, en créant notamment un site Internet et en participant à différents salons professionnels. Mais l'écotourisme ne s'est pas vraiment développé dans le Pantanal dans les années qui ont suivi sa création, à cause de contraintes logistiques toujours lourdes (ne serait-ce que les coûts de transport) et des forts aléas du tourisme américain<sup>32</sup>. Plusieurs pousadas ont fermé depuis et le nombre d'adhérents à l'APPAN avait diminué de plus de la moitié en 2008, au moment où nous avons effectué ce travail de terrain.

Le programme cherchait aussi à diversifier la production de viande au-delà des bovins, afin de « marchandiser » la faune et d'en tirer profit. Il s'agissait soit de capturer des espèces sauvages, soit de les élever. Avec l'aide de chercheurs français et brésiliens, le projet pilote s'est intéressé à la production de *porco monteiro* (un cochon sauvage), mobilisant rapidement 21 fazendas. Il s'est tourné aussi vers d'autres espèces sauvages, comme le capybara, le *cateto*, l'*ema* et le *jacaré*. De nouveaux circuits commerciaux ont été identifiés pour vendre ces produits. Même si l'on ne peut pas parler d'échec, ce projet n'a connu qu'un succès limité. En 2008, la production était encore très

modeste et ne concernait que quelques espèces<sup>33</sup>. La création en 2004-2005 d'une installation dernier cri de traitement de viandes provenant de différentes espèces a été une étape décisive – la station expérimentale Campo Grande Meat Technology Experimental Station, placée sous la responsabilité du CIRAD et financée par le FFEM. À ce jour, elle sert à des fins à la fois commerciales et de recherche, mais elle n'a pas entraîné le développement solide d'une industrie de la viande d'espèces sauvages.

Le troisième volet de ce programme visait à réduire les conflits entre jaguars, pumas et éleveurs de bovins. C'est le seul projet lié directement à la protection de l'environnement. Les pertes infligées par ces bêtes sauvages représentent environ 0,2 % du total du cheptel par an, soit des centaines de têtes par fazendeiro, ce qui rend de nombreux propriétaires terriens assez sensibles sur cette question – d'où une chasse illégale au jaguar. Certaines techniques ont été présentées aux éleveurs pour réduire ce problème. Des professionnels zimbabwéens ont aussi assuré une formation pour les guides touristiques, afin de leur apprendre à pratiquer une « chasse raisonnée ». Ce projet s'est révélé à la fois utile et fructueux. La WCS travaille toujours sur ces questions.

Enfin, le « projet préliminaire » du PRP s'est aussi engagé dans des actions éducatives, en s'appuyant sur un réseau d'écoles *pantaneira* qui avait besoin d'être renforcé. Projet le plus « social » de tous les projets « appâts », il n'a suscité l'intérêt que d'une poignée de fazendeiros déjà motivés. Depuis le milieu des années 1990, certains propriétaires terriens ont créé des écoles dans le Pantanal pour mieux répondre aux besoins des familles de leurs ouvriers et éviter un exode vers la ville au moment où les enfants atteignent l'âge d'être scolarisés. Tous les frais de fonctionnement sont pris en charge par les fazendeiros, l'État assumant les salaires des enseignants sur les mêmes bases qu'ailleurs.

L'influence du « projet préliminaire » du PRP pour la création de nouvelles associations a joué dans la création de

<sup>31</sup> Plus précisément, 44 % du programme ont été financés par le FFEM, 14 % par le CIRAD (réseau français public de recherche), 14 % par l'UE et 28 % par l'EMBRAPA et l'État local du Mato Grosso do Sul.

<sup>32</sup> Surtout après les attaques du 11 septembre 2001 – un phénomène également observé à la Soufrière.

<sup>33</sup> L'une des difficultés rencontrées tient à ce que la « consommation » d'espèces sauvages au Brésil est largement assimilée à une chasse illégale et taboue.

l'APPEP, en 1998. Jusqu'en 2003 et avec le soutien financier du projet du PRP, le nombre d'écoles *pantaneira* est passé de trois à onze, accueillant pratiquement 500 élèves. Leur action leur a valu plusieurs prix brésiliens. Mais l'effondrement du PRP après 2005 a sévèrement perturbé ce mouvement, que l'État local a décidé de ne pas entretenir. La plupart des écoles *pantaneira* ont donc fermé et seule une poignée fonctionnait encore au moment où nous avons effectué ce travail de terrain.

Globalement, la mobilisation des *fazendeiros* en faveur du parc régional à travers des projets « appâts » s'est révélée plutôt efficace. Mais elle s'est heurtée à certains obstacles. Les propriétaires terriens étaient bien moins intéressés par les aspects environnementaux et sociaux que par les aspects productifs. Comme le rappelle le premier président du PRP : « *Le projet VITPAN était pour les fazendeiros le*

*projet phare. [...] Mais au moment où nous avons voulu aborder d'autres questions, comme la préservation, l'écotourisme ou l'éducation, nous avons eu beaucoup plus de mal à organiser des réunions. Pour une réunion sur le VITPAN, vous arriviez à mobiliser 40 à 50 personnes alors que pour une réunion sur l'éducation, l'assistance se réduisait à six ou huit personnes. Le succès était encore plus faible pour l'écotourisme.* »

En 1998 et avec la dévaluation progressive de la monnaie nationale<sup>34</sup>, les prix de la viande ont connu une nouvelle embellie. Cette situation a fortement incité les éleveurs à privilégier la production de viande, ce qui explique en partie l'accent constant mis par le projet du PRP sur cet aspect et le manque d'enthousiasme des participants pour des projets plus « aventureux ».

### 5.3 L'impact de la dé-légitimation : une PC en perte d'intensité et d'inclusion

En quelques années, huit nouvelles organisations sont sorties du néant, rassemblant des centaines de propriétaires terriens – un résultat que l'équipe française revendiquait à l'époque comme un « succès ». La situation semblait de fait exceptionnelle par rapport au manque traditionnel d'esprit associatif dans la communauté *fazendeiro*. La création de la SODEPAN, dans les années 1980, avait déjà été assez remarquable à cet égard. Pendant notre travail de terrain, de nombreuses personnes interrogées ont souligné la réticence typique et profondément ancrée des *fazendeiros* à rejoindre des associations officielles et à s'engager dans une entreprise collective. Ce qui ne veut pas dire pourtant qu'ils ne pratiquent pas la solidarité entre eux. Traditionnellement, les propriétaires terriens se donnent un coup de main, de manière ponctuelle, comme le font les bons voisins – une attitude qui était vitale par le passé étant donné l'isolement géographique de nombreuses *fazendas*<sup>35</sup>. Pour autant, les *fazendeiros* du Pantanal ont aussi la propension et la volonté de se sentir les « maîtres de leur royaume » : ils veulent préserver cette autonomie. Ils rechignent donc à avoir un patron voire même des partenaires avec lesquels ils devraient prendre des décisions. Dans tous les domaines, les choix sont les leurs. Cette communauté n'a

pas l'habitude de conduire à bien ensemble un projet d'envergure. Comme nous l'a dit l'un des *fazendeiros* :

*Adhérer à une coopérative, une association ou un syndicat signifie que vous perdez une partie de votre liberté.*

Pour la mentalité locale, l'apparition de huit nouvelles associations était pratiquement inenvisageable. Cette « manie associative », comme l'a qualifiée l'un de nos interlocuteurs, semblait même suspecte pour ceux qui connaissent bien l'aversion des locaux pour tout engagement collectif. Pourtant, nous l'avons vu, des centaines de « volontaires » ont été amenés à rejoindre ces nouvelles associations puisque c'était la seule manière pour eux de participer au projet VITPAN, lequel offrait la perspective de gains rapides. Mais il est vite apparu que ces « volontaires » n'avaient aucune envie de participer régulièrement à des réunions ou de définir et représenter ensemble les attentes de leur communauté.

Les années suivantes allaient révéler le piètre fonctionnement de ces nouvelles « associations régionales », qui

<sup>34</sup> La monnaie brésilienne est passée de 1,2 BRL pour un dollar en décembre 1998 à un taux de 3,6/1 en décembre 2002. Pendant cette période, le prix du bœuf brésilien a pratiquement doublé en monnaie locale alors que son prix en dollar s'effondrait.

<sup>35</sup> La vie moderne en ville (où résident la plupart des propriétaires) ainsi que les routes et les automobiles ont en partie changé la donne.

attiraient de moins en moins de gens à leurs rares réunions – au rebours de la SODEPAN. Leur fonction de représentation s'est donc perdue, tout comme leur aptitude à ne serait-ce que coordonner les comportements des *fazendeiros*, y compris pour la survie du projet VITPAN. Aucune d'entre elles n'a gagné suffisamment d'influence dans un quelconque domaine, notamment pour obtenir des fonds de l'État. Comme l'ont suggéré plusieurs personnes interrogées, chaque association était « trop petite et trop inexpérimentée » pour avoir un pouvoir de négociation au sein de la communauté *fazendeiro* ou en dehors. Cette remarque vaut aussi pour les deux associations culturelles, malgré leur extrême spécificité. Ainsi l'APPEP a dû gérer son programme éducatif sans obtenir un soutien suffisant des autorités locales – qui ont même pratiquement abandonné le projet après 2005. Quant à l'APPAN, elle s'est efforcée de promouvoir l'écotourisme dans le Pantanal sans aucune aide de l'État ni même un début de coordination entre ses membres.

Au final, ce « pluralisme artificiel » a donné naissance à des associations trop vite créées qui ressemblaient beaucoup à « des nains ou des coquilles vides », pour reprendre l'expression d'un membre d'une ONG. Non seulement elles se sont révélées *inefficaces* en termes de mobilisation et d'organisation des populations locales autour de différentes causes mais, en outre, elles se sont révélées *nuisibles* pour la communauté *fazendeiro* dans son ensemble, en sapant le statut et la légitimité de la seule association de *fazendeiros* qui fonctionnait bien, à savoir la SODEPAN. À l'inverse de ces nouvelles associations, la SODEPAN n'était pas « une expérience de laboratoire »<sup>36</sup> et s'apparentait davantage à une organisation communautaire même si, dans la pratique, elle était sous la coupe des grandes familles du crû.

Le désir d'éviter que le projet du PRP ne soit récupéré par une seule association communautaire relativement peu représentative cadrait *a priori* bien avec la logique des « meilleures pratiques de PC » suivie par les techniciens étrangers. Pourtant, elle a fait perdre à la seule organisation bien ancrée sa légitimité en tant que « voix des propriétaires terriens » ainsi que son aptitude à peser du poids de la communauté *fazendeiro* pendant les négociations avec l'État, par exemple, sans créer parallèlement d'organisations crédibles pour effectivement représenter les intérêts de cette communauté. Ici, le mode d'endiguement est celui de la *dé-légitimation*.

Avec ces « associations représentatives » installées au cœur du système de gouvernance du PRP, la PC était dans la pratique de faible *intensité*<sup>37</sup> pour les *fazendeiros*, leur participation étant davantage formelle ou, au mieux, consultative. Nous sommes d'avis, comme plusieurs de nos interlocuteurs, que ce processus a ouvert la voie à une récupération du projet du PRP par d'autres acteurs influents – un phénomène qui devait se manifester ultérieurement, comme nous le verrons dans la section suivante. Certains *fazendeiros* ont même le sentiment que leur marginalisation était un « complot », prévue dès le début.

Comme l'a dit l'un d'entre eux : « *Les hommes politiques voulaient affaiblir la SODEPAN pour prendre le contrôle du parc et en faire un instrument à leur disposition.* »

Un autre observateur vient conforter cette thèse du « complot » de la part des techniciens étrangers : « *Les étrangers et l'État ont brisé notre communauté à force de démagogie. [...] Ils voulaient nous marginaliser d'une manière ou d'une autre afin d'avoir les mains libres.* »

Non seulement le processus de « pluralisation » a entraîné une PC de faible *intensité* dans le parc participatif – puisqu'il a affaibli dès le départ la voix des *fazendeiros* – mais, en outre, il a endossé son médiocre *degré d'inclusion* déjà présent dans le discours sur les « traditions » qui faisait des *fazendeiros* le centre de la « communauté traditionnelle ». Cette situation s'est concrétisée alors même que les concepteurs du projet affirmaient avoir eu recours aux meilleures pratiques en matière de PC. Commentant ce travail, le principal expert étranger du PRP a indiqué que son équipe avait commencé par recenser toutes les personnes vivant et travaillant dans la région, de manière à s'assurer de l'intégration aussi large que possible des acteurs sociaux dans le dispositif : « *Pour garantir la participation, il faut savoir qui vit sur place et ce qu'ils font. De fait, dès la première phase du projet, nous avons posé un diagnostic institutionnel pour savoir qui vivait dans la région et quelles étaient leurs activités*<sup>38</sup>. »

Pour autant, les nouvelles organisations n'ont pas associé certains des grands groupes vivant et travaillant dans la

<sup>36</sup> Entretien avec un *fazendeiro*.

<sup>37</sup> Selon la définition donnée à la section 4.2.3.

<sup>38</sup> Delorme (2004, p. 6) : « Para conseguir a participação é necessário saber quais são as pessoas que estão vivendo nesse lugar e o que eles estão fazendo. Foi feito, no primeiro momento, na primeira fase do projeto, um diagnóstico institucional para saber quem eram as pessoas que viviam lá e o que eles estavam fazendo ».

zone prévue pour le parc. Les ouvriers agricoles et les pêcheurs, en particulier, n'ont jamais été mobilisés, voire même contactés pour définir une vision commune. Le nombre limité de sous-groupes communautaires impliqués

dans le « processus de pluralisation » a transposé *le degré étroit d'inclusion de la PC* du discours « traditionaliste » en une pratique institutionnelle.

## 5.4 Conclusion

Nous avons vu que l'expertise étrangère avait pesé sur le « projet préliminaire » de manière fondamentale et qui n'était pas forcément conforme à la demande des populations locales : l'accent a surtout été mis sur l'obligation de commencer par « fixer la société civile locale », de la « pluraliser » au lieu de construire le PRP sur des institutions communautaires existantes. Cette attitude était probablement louable du point de vue de la logique du discours général sur la PC mais, de même que l'« enfer est pavé de bonnes intentions », ce « projet préliminaire » s'est révélé nuisible pour les propriétaires terriens eux-mêmes. Il a remis en cause la légitimité et, partant, l'influence de la seule association de *fazendeiros* digne de ce nom, la SODEPAN, qui aurait pu ensuite contrer certains acteurs. À court terme, le « projet préparatoire » a surtout réduit le leadership et la capacité des propriétaires terriens à résister aux forces non communautaires pour la gestion du parc qui allait bientôt voir le jour. Il a

suffit de quatre ans pour saper l'influence de la SODEPAN sans pour autant réussir à imposer les nouvelles associations fantômes. Entretemps, ce « pluralisme artificiel » a embrassé l'idée d'une communauté locale exclusivement centrée sur les *fazendeiros*, laissant de côté les autres groupes sociaux présents dans le Pantanal. Tout cela s'est retourné contre le principe même de PC qui est devenue, comme souvent, un instrument propice à un contrôle et un endiguement sociaux et non à un mode de gouvernance inclusif.

Comme nous le verrons, la SODEPAN a réussi à préserver une certaine influence aux premières heures de fonctionnement du parc, puisque son président est tout naturellement devenu le premier président du parc – mais cela n'a pas empêché les *fazendeiros* de perdre rapidement tout contrôle sur « leur parc ». Le processus de récupération politique et de dépossession qui a suivi est étudié dans la section suivante.

## 6. Le pouvoir institutionnel en action

Nous examinerons l'évolution du parc naturel régional du Pantanal afin de comparer la théorie et la pratique du pouvoir dans son institution centrale, l'IPP. Cette institution est considérée comme une « formation de pouvoir » (pour une définition, voir Charnoz [2009b]) qui réunit différents acteurs locaux, nationaux et internationaux en vue de partager une série de responsabilités. Ce faisant, nous nous intéresserons au « pouvoir institutionnel » et à la capacité, variable, de ces différents acteurs d'exploiter cette institution.

Nous verrons d'abord que la construction juridique du parc instaurait un système de cogestion où les décisions devaient être prises à la fois par les *fazendeiros* et différents échelons du pouvoir brésilien. Sur le papier, l'équilibre des forces était nettement favorable aux propriétaires terriens locaux, puisque l'IPP était censé les « laisser diriger » et garantir un réel degré d'*inclusion*, de *portée* et d'*intensité* en matière de PC. À cet égard, l'IPP était l'incarnation même du discours fondateur de l'*alliance originelle*, qui prônait le « salut par la tradition » et donnait la préférence aux besoins de développement dans la gestion de l'environnement et aux propriétaires terriens dans la définition de la « communauté locale » (section 7.4).

Ensuite, nous montrerons comment les pratiques institutionnelles ont conduit à dépouiller les *fazendeiros* de leur autorité et à faire émerger une « formation de pouvoir » où les acteurs étrangers occupaient une place centrale. Pour nous, il s'agit d'un processus « passif » et non « actif », parce nous estimons qu'il est moins le résultat d'une volonté délibérée de déposséder les populations locales de leurs prérogatives que de l'inertie de la gestion au jour le jour

conjugué à l'influence des acteurs étrangers. La gouvernance de l'IPP a été de fait marquée par la présence continue d'experts étrangers qui ne se sont jamais effacés, même à l'issue du « projet préliminaire » et après la création officielle du PRP. Ces techniciens sont restés là, dépassant largement leur rôle d'« animateurs », dotés d'un fort pouvoir institutionnel du fait de leurs relations étroites avec les bailleurs de fonds.

Troisièmement, nous identifierons un processus parallèle de « récupération politique » active dont nous faisons remonter l'origine à 1999, peu après le lancement du « projet préliminaire ». À travers différents canaux formels et informels de pouvoir public, une poignée d'hommes politiques locaux s'est mise à exercer une influence directe croissante sur la structure de l'IPP. Ils ont notamment « suggéré » – et en fait imposé – la nomination de plusieurs personnes à la fois dans les instances dirigeantes de l'IPP et dans l'équipe technique. Ces nouveaux responsables n'étaient guère redevables vis-à-vis des membres du parc. En outre, ils défendaient un ordre du jour plutôt obscur. Cette « récupération politique » de l'IPP a entraîné une série d'erreurs et d'irrégularités de gestion qui ont fini par provoquer la faillite du parc.

Enfin, nous montrerons que cet effondrement a été accéléré et non ralenti par l'élection, en avril 2003, d'un nouveau président pour le parc – un artiste *pantaneiro* connu dans tout le pays et dont les *fazendeiros* espéraient exploiter la notoriété pour regagner le contrôle de la situation. En fait, cette élection a ouvert les vannes du contrôle politique, entraînant la dépossession totale de la communauté locale.

## 6.1 Une PC hautement inclusive, large et intense : l'engagement fondateur d'un « dispositif de cogestion »

Le 29 août 2002, l'État du *Mato Grosso do Sul* créait sur son territoire une nouvelle catégorie juridique pour la protection de l'environnement, l'AEPA (*Area Especial de Proteção Ambiental*). Le même décret signé par le gouverneur<sup>39</sup> consacre immédiatement l'existence de cette catégorie en créant le « parc naturel régional du Pantanal ». Par rapport au cadre juridique brésilien – le système SNUC – l'AEPA est révolutionnaire à plusieurs égards.

Premièrement, à l'inverse de la plupart des catégories SNUC, l'AEPA ne base pas la protection de l'environnement sur une limitation des activités humaines mais plutôt sur leur promotion. Elle n'implique donc pas le retrait de droits de propriété et le versement de dédommagements. Elle cherche davantage à renforcer leur présence et à instaurer un type de développement plus durable. Ainsi que l'exprime officiellement le décret fondateur, l'objectif du PRP consiste à : « [...] *maintenir la population pantaneiro qui exerce une activité de production dans le Pantanal tout en préservant son équilibre économique, social et écologique ; [...] fonder son développement économique sur le patrimoine humain et naturel de la communauté.* »

L'AEPA avait pour objectif spécifique de : « [...] *démontrer la viabilité de l'élevage extensif de bovins.* »

Tout cela prouvait l'attachement à la nouvelle construction du discours sur « le salut par la tradition », analysé précédemment, et qui vivait à renforcer la communauté *fazendeiro* et à en préserver le *statu quo*.

La deuxième caractéristique importante de cette nouvelle catégorie tient à sa nature participative. La gestion de l'AEPA devait se faire sur une base partagée impliquant trois niveaux de gouvernement du Brésil : le gouvernement fédéral, l'État local (y compris les districts ruraux ou *municípios*) et les organisations locales de la société civile. Le décret stipulait explicitement que : « *l'aire spéciale de protection de l'environnement [doit être] entièrement gérée de manière démocratique et participative.* »

Le PRP est donc apparu comme une « initiative conjointe » réunissant l'État et les parties prenantes locales à travers un dispositif de cogestion (*gestao compartilhada*). Cinq *municípios* ont également été intégrés : Aquidauna, Corguinho, Miranda, Rio Negro et Rio Verde de Mato Grosso.

Enfin, l'AEPA est définie comme un dispositif exclusivement volontaire auquel les propriétaires peuvent librement décider d'adhérer ou non. Cet aspect est particulièrement novateur dans le paysage juridique brésilien, faisant sien le discours sur la PC. Par conséquent, le territoire du PRP ne serait pas forcément continu puisqu'il représenterait la somme des terres des propriétaires qui auront choisi d'y adhérer.

Certains États de la fédération brésilienne avaient déjà défendu de nouvelles catégories juridiques pour la préservation de l'environnement, différentes du cadre standard du SNUC. L'État de *Rondonia* a ainsi créé deux autres classes, celle des « forêts publiques destinées à l'extraction » et celle des « forêts publiques destinées à la protection durable », autorisant de nouvelles pratiques productives dans des aires protégées. Mais aucun État n'est allé aussi loin que le *Mato Grosso do Sul* pour tenter de confier les rênes aux producteurs locaux avec l'adaptation du concept français de « parc naturel régional ». Même si l'on parle d'« aire protégée » pour le PRP, il ne s'agissait pas d'interférer dans la gestion environnementale des propriétaires – au-delà d'une vérification du respect des lois habituelles. En outre, le PRP voulait davantage impliquer les acteurs locaux que les parcs naturels français, dans la mesure où les propriétaires terriens étaient les principaux partenaires de cette initiative alors qu'en France, elle échoit aux municipalités rurales.

Sur cette base, un « territoire d'étude » a été défini, qui correspondait à la superficie maximale du parc, qui couvrirait quatre sous-régions du Pantanal. Ces choix ont été opérés *a priori* par l'équipe technique afin de conférer au parc une « cohérence et une diversité écologiques » ainsi que l'expliquent les documents du projet. Ce tracé prévoyait une possible extension du parc de 5 millions d'hectares pour une population potentielle de 14 000 personnes – ce qui en aurait sans doute fait l'aire protégée la plus vaste du monde. L'essentiel de cet espace (98 %) était constitué de propriétés privées (de 3 000 à 50 000 hectares) pratiquant

<sup>39</sup> Décret n° 10.906, État du *Mato Grosso do Sul*.

surtout l'élevage extensif de bovins. Tous les propriétaires terriens concernés *a priori* par le projet ne l'ont pas rejoint : seuls 250 l'ont fait, pour une superficie totale de 2 millions d'hectares – soit près de 15 % de la zone humide du Pantanal. Pour les premières cinq premières années de fonctionnement, ce résultat a été jugé très satisfaisant.

Le 15 février 2001, soit un an avant la constitution officielle du PRP, l'organisme chargé de sa gestion est créé – il s'agit de l'*Instituto do Parque do Pantanal* (IPP). L'IPP va ensuite être reconnu<sup>40</sup> par le parlement local comme une « ONG d'intérêt public » (ou OSCI – *Organização da Sociedade Civil de Interesse Público*), ce qui l'apparente à une entité publique/privée comparable à la SMMA de la Soufrière. Comme la SMMA également, l'IPP fonde sa structure et sa légitimité sur un travail préalable de « mobilisation des populations locales ».

La gouvernance de l'IPP était assurée par plusieurs organes. Il a d'abord été placé sous l'autorité de l'assemblée générale du parc, chargée d'approuver la charte (*Carta do Parque*) lors de sa première session annuelle<sup>41</sup>, de valider un plan de développement pluriannuel et de vérifier la cohérence des actions et des dépenses. L'assemblée était censée se réunir trois fois par an et était composée comme suit : un représentant de chacune des associations nouvellement créées ; un représentant de la SODEPAN ; tous les propriétaires terriens parties prenantes dans le parc ; un représentant de chacun des *municípios* impliqués<sup>42</sup> ; un représentant du gouvernement du *Mato Grosso do Sul* ; un représentant du gouverneur ; et un représentant du « syndicat régional des ouvriers agricoles ». L'assemblée générale incarnait donc l'esprit de cogestion du PRP. Même les ouvriers agricoles, à peine évoqués dans le processus jusque-là, étaient censés être représentés. Mais la composition de l'assemblée mettait fortement l'accent sur les propriétaires terriens, représentés à la fois à titre collectif et de manière individuelle.

Le deuxième mécanisme de gouvernance de l'IPP était assuré par le conseil d'administration (*Conselho de Administração*), bien plus proche de la gestion du parc que l'assemblée. Le conseil était censé superviser et approuver le budget, la stratégie et le plan de travail du PRP mais aussi s'assurer de leur bonne exécution par les hauts responsables de l'IPP. Un représentant de chacune des neuf « associations fondatrices » de propriétaires (dont la

SODEPAN) siégeait au conseil, ainsi que deux représentants de l'État (FPNRF, 2002, p. 17) et un représentant de chacun des *municípios* concernés<sup>43</sup>. À ce niveau, les ouvriers agricoles n'étaient plus représentés.

L'IPP s'est ensuite doté d'un président, élu par l'assemblée générale<sup>44</sup>. Ce poste non rétribué impliquait néanmoins de lourdes obligations légales. Son influence sur le fonctionnement de l'IPP était très liée au style de gestion du titulaire et à sa capacité/incapacité à déléguer.

Enfin, l'IPP était composé d'une équipe technique, réunissant différents experts, travailleurs de terrain et assistants administratifs placés sous la houlette d'un secrétaire exécutif en charge de la gestion au jour le jour. L'équipe s'est aussi associée un coordonnateur exécutif français dont les responsabilités et le statut hiérarchique restaient flous et qui a finalement exercé une influence déterminante.

La structure de gouvernance de l'IPP a donc été conçue comme un espace de partage du pouvoir entre le gouvernement de l'État, le *município* et la communauté rurale, réduite pour l'essentiel aux propriétaires terriens. L'assemblée générale était surtout censée s'assurer du *degré d'inclusion* de la PC vis-à-vis des *fazendeiros* locaux alors que le conseil d'administration devait veiller à l'*intensité* et à la *portée* de la PC. Tous ces éléments reflétaient bien l'accord fondateur de l'*alliance originelle* qui a soutenu le PRP, convaincue de l'efficacité du « salut par la tradition » et de la nécessité de ménager les propriétaires terriens traditionnels.

<sup>40</sup> En novembre 2002.

<sup>41</sup> Comme nous l'avons vu, la charte n'a en fait jamais été achevée.

<sup>42</sup> Plus précisément, un représentant du *Conselho de Desenvolvimento Rural* de chacun des *municípios*.

<sup>43</sup> Aquidauana, Miranda, Corumbá, Rio Verde et Rio Negro.

<sup>44</sup> Pendant les premiers mois, l'IPP avait un « conseil de direction » (*diretoria executiva*) qui devait se réunir une fois par mois. Or, ce rythme a entraîné des retards dans les travaux de l'équipe technique. En décembre 2002, l'assemblée a confirmé la création d'une fonction de « président » à titre permanent.

## 6.2 Une véritable récupération politique au service d'ordres du jour obscurs

Alors que le concept juridique du PRP semble attaché à une gouvernance fortement participative, dans la réalité, les institutions et les gens ont travaillé de manière radicalement différente.

Tout d'abord, même si l'IPP retirait sa légitimité de son assemblée générale, celle-ci s'est rarement réunie dans la pratique. Seuls quelques propriétaires terriens assistaient à chacune des sessions, de moins en moins nombreux avec le temps. L'assemblée n'a pas joué son rôle de forum pour discuter de la charte du parc – le document censé incarner la vision du PRP et les engagements communs pris par ses membres. De fait, cette charte n'a jamais été finalisée ni adoptée, au-delà d'une séance de travail organisée pendant le « projet préliminaire » (Gouveia, 2006). Ainsi, l'assemblée n'a guère fait plus que d'élire les présidents et encore, puisque dans la courte histoire du parc, il n'y a jamais eu qu'un seul candidat déclaré pour chacune des deux élections... Quant au degré d'inclusion sociale de l'assemblée, nous n'avons pas été en mesure de confirmer l'existence d'un « syndicat d'ouvriers agricoles », qui aurait dû y envoyer un représentant. Aucun des ouvriers agricoles interrogés n'en connaissait l'existence – et aucun des *fazendeiros* n'a jamais évoqué une telle organisation.

Le conseil d'administration avait davantage d'influence que l'assemblée dans la gestion de l'IPP mais lui aussi s'est moins réuni que prévu, avec un taux de participation fluctuant. Les personnes siégeant au conseil avaient, dans la pratique, peu de temps ou pas assez de compétences techniques pour contrôler effectivement ce que l'IPP faisait. En quatre ans d'activité, le conseil s'en est en fait remis au président pour la surveillance des opérations. Comme plusieurs entretiens l'ont confirmé, la marge de manœuvre du conseil en cas de mécontentement au sein de l'IPP se limitait surtout à en parler – le plus souvent de manière informelle – au président.

Quant à la présidence du parc, sa pratique institutionnelle a évolué avec le temps. Pendant les deux premières années d'existence de l'IPP (2001-2003), le poste a été occupé par l'ancien président de la SODEPAN. Ce *fazendeiro* originaire d'une vieille famille *pantaneira* a assumé un rôle très actif dans la gestion quotidienne de la structure. D'après l'un de nos interlocuteurs, « il entendait signer le moindre

chèque ». Mais des tensions sont vite apparues lorsque le président a commencé à perdre de son pouvoir de gestion au profit des experts étrangers encore impliqués dans le processus.

L'équipe technique de l'IPP comptait effectivement plusieurs techniciens étrangers qui suivaient leur programme sans pratiquement tenir compte de la gestion et de la structure de l'IPP. Peu à peu en outre, l'État local a accru son influence sur l'IPP, entraînant une perte de contrôle pour le conseil d'administration et le président. À travers les ministères d'État, une poignée d'hommes politiques influents semblait agir à la fois dans l'intérêt du parti et au service d'individus ayant les « bonnes relations ». Selon différents interlocuteurs, cette « récupération politique » avait été soigneusement préparée tout au long du « projet préparatoire » de 1998-2002. Au départ, il s'agissait de rapprocher l'initiative du PRP des plus hautes autorités de l'État, au motif de garantir l'influence plus directe et personnelle de certains individus. Ensuite, lorsque l'IPP est devenu pleinement opérationnel, cette prise de pouvoir s'est progressivement manifestée par la nomination de certaines personnes au sein de l'équipe de gestion – un processus qui, après 2003, est devenu disproportionné et incontrôlable.

Dès 1999, après une période de flottement, le gouvernement local s'est montré de plus en plus intéressé par le projet du PRP, qui arrivait à mobiliser des fonds étrangers. En ce qui concerne l'implication de l'État, rappelons que le projet avait au départ été confié à la FEMAP – une fondation locale chargée de mettre en œuvre la politique de l'environnement définie par le ministère local de l'Environnement (*Secretaria de Meio Ambiente*). Mais très vite, certains ont estimé que les principales autorités n'étaient pas suffisamment associées – un souci qui, officiellement, provenait de ce que le positionnement institutionnel du PRP ne lui permettait pas de « s'assurer de l'implication totale de tous les ministères » (finances, infrastructures, production ou environnement), étant donné leur « mode de fonctionnement vertical<sup>45</sup> ». Par conséquent et pour garantir la « meilleure coopération possible du projet du PRP avec l'État local »,

<sup>45</sup> Les extraits dans ce paragraphe sont tirés d'un entretien avec un fonctionnaire local.

une nouvelle convention entre l'État du *Mato Grosso do Sul* et la FPNRF a été signée le 28 juin 2000. La responsabilité du PRP allait échoir à un niveau supérieur – celui du *Secretaria de Estado de Governo*, qui exerçait une autorité directe sur tous les autres ministères. Entretemps, la responsabilité de l'appui administratif était elle aussi transférée de la FEMAP à une agence de développement économique sous contrôle politique étroit – la CODEMS (*Companhia de Desenvolvimento Economico de Mato Grosso do Sul*).

C'est donc sur cette base de forte supervision étatique que l'IPP a été créé en 2001, avec un conseil d'administration qui comptait deux représentants de l'État, dont celui du gouverneur. L'IPP devait également être soutenu financièrement par l'État, à travers une dotation annuelle, ce qui donnait encore plus de pouvoir aux autorités publiques sur la structure. Comme l'a commenté un ancien employé de l'IPP, qui voyait bien comment les choses allaient évoluer : « *comment l'IPP aurait-il pu refuser les consignes et les personnes envoyées par ses bailleurs de fonds ?* »

Pendant les deux premières années, le président de l'IPP a effectivement joué un rôle concret dans la gestion quotidienne. L'organisation semble avoir bien fonctionné, grâce à une gestion financière stricte, même si le budget global restait encore restreint, tous les fonds internationaux n'ayant pas été versés. Mais, nous l'avons vu, le président avait commencé à partager son pouvoir de décision avec les techniciens étrangers. D'autant qu'un autre groupe commençait à prendre de l'importance, celui des personnes, toujours plus nombreuses, nommées pour leurs relations politiques et qui considéraient n'être aucunement redevables devant le président.

À la fin de 2003, le président a compris qu'il avait perdu pratiquement tout pouvoir de gestion et qu'une « coalition objective d'intérêts » s'était constituée contre lui, composée

de deux groupes : 1) les Français, qui n'étaient pas à l'aise avec un président issu de la SODEPAN ; et 2) les travailleurs toujours plus nombreux envoyés par l'État pour constituer l'« équipe technique de l'IPP » et qui voyaient tout l'avantage à travailler là (bons salaires ou voitures de fonction<sup>46</sup>). La plupart des *fazendeiros* interrogés n'ont pas eu de mots assez durs pour dénoncer ce processus. Écoutez un ancien vice-président de l'IPP : « *La plupart des personnes envoyées par le gouvernement n'ont rien fait. [...] Elles se contentaient de faire semblant. Mais il fallait bien les payer !* »

Leur nomination lui a inspiré le commentaire suivant : « *Vous savez, quand un homme politique dit : 'un tel ira travailler là-bas', un point c'est tout. Que pouvez-vous dire ? Cette personne a de l'influence sur les ministères dont l'IPP dépendait. [...]* »

D'autres observateurs ont renchéri :

« *Ils donnaient les postes à leurs amis et aux personnes qui aidaient le parti.*

- *C'était la distribution des prix. [...] Tout relevait d'une stratégie électorale.* »

Un professeur d'université par ailleurs *fazendeiro* a estimé que ce processus allait plus loin que le simple népotisme : « *Le gouvernement s'est servi de la structure de l'IPP pour 'triangler' les ressources. Il donnait des fonds à l'IPP, à charge pour l'IPP de recruter certaines personnes, pour des raisons et des affiliations politiques, ou de se lancer dans des projets publics sans rapport direct avec le parc régional.* »

Selon les calculs de ce professeur, entre 5 et 6 millions BRL (soit environ 2 millions EUR) ont été ainsi « triangulés » pendant toute la durée de vie de l'IPP. L'objectif précis de cette « triangulation » n'a pas encore été clairement déterminé mais une enquête publique est en cours (en 2009).

### 6.3 Un vain espoir de reprise en mains communautaire... qui va hâter l'effondrement final

Ces jeux de pouvoir ont dû vite s'interrompre. Tout d'abord, la récupération politique n'a pas rimé avec une gestion efficace – bien au contraire – amenant de plus en plus d'observateurs à constater une certaine gabegie. Ensuite, la structure de gouvernance devenant de plus en plus complexe, l'IPP s'est mis à rencontrer des difficultés techniques

pour la mise en œuvre des projets de développement, en particulier le VITPAN – alors même qu'il s'agissait du projet phare du PRP pour la plupart des propriétaires terriens et

<sup>46</sup> Nous ne sommes pas responsable de ce jugement, exprimé par deux de nos interlocuteurs.

celui qui a suscité le plus d'attentes. Les erreurs de gestion se sont répercutées sur la communauté tout entière, entraînant un mécontentement devenu pratiquement général au début de l'année 2003.

Soucieuse de remédier à ces problèmes techniques et de gouvernance, l'assemblée générale s'est réunie pour élire un nouveau président, le 23 avril 2003. Cette date marque un tournant dans la courte histoire de l'IPP. L'assemblée va élire Almir Sater, un chanteur *pantaneiro* connu dans tout le Brésil et propriétaire de 25 000 hectares de terres dans le Pantanal. Plusieurs raisons expliquent ce choix d'une figure publique par excellence, décryptées par bon nombre de nos interlocuteurs.

Tout d'abord, la communauté des *fazendeiros* voulait redorer le blason de son parc régional mais aussi attirer plus d'attention et de sympathie et, partant, plus de moyens financiers. On parlait alors de « passer à une deuxième phase », pendant laquelle le projet allait prendre de l'ampleur et trouver son régime de croisière. Mais la communauté voulait aussi profiter du poids d'un nom célèbre pour contrebalancer l'influence grandissante d'acteurs non locaux. Ensuite, le slogan « Almir Sater » faisait consensus dans une communauté partagée sur la manière de gérer le projet VITPAN.

Mais il y a plus : cette élection avait aussi une signification stratégique pour les membres du personnel nommés par le pouvoir politique qui, paradoxalement, soutenaient également ce candidat. Comme nous l'a expliqué l'un de nos interlocuteurs : *« non seulement la candidature d'Almir Sater faisait consensus et semblait garantir l'unité entre fazendeiros mais en outre, elle avait la préférence de l'équipe technique de l'IPP parce que ces gens savaient bien que Sater ne s'impliquerait pas localement, à l'inverse du président précédent. Surtout, il ne demanderait pas à signer tous les chèques ! »*

Voici ce qu'en dit un autre : *« tout le monde était content d'élire Sater président : les fazendeiros, parce qu'ils récupéraient là une sorte de 'père' et les gens de l'IPP, parce qu'ils savaient que ce serait un 'père' absent. »*

Dès son élection, le nouveau président laisse une autonomie totale à l'équipe technique de l'IPP puisqu'il choisit de confier toutes les responsabilités de gestion au secrétaire exécutif, sans exercer véritablement de contrôle. Pour un de nos *fazendeiros* : *« l'élection d'Almir Sater a entraîné une désertion totale de poste, au bénéfice des 'techniciens', qui*

*ne comptaient aucun fazendeiro parmi eux ! »*

Le secrétaire exécutif est officiellement choisi par Sater mais, pour bon nombre de nos interlocuteurs, ce choix avait été fortement inspiré par certains hommes politiques. Mal connu des *fazendeiros*, il est qualifié aujourd'hui par les populations locales d'« incompetent », d'« escroc » quand on ne lui donne pas les deux qualificatifs. À travers le conseil d'administration ou des réunions informelles, les *fazendeiros* vont se plaindre à plusieurs reprises au président de la gabegie manifeste régnant dans l'IPP. Celui-ci va donc changer deux fois de secrétaire exécutif – sans aucun effet tangible – toujours influencé par certains hommes politiques. Les titulaires successifs ne semblent pas avoir suscité une quelconque confiance chez les *fazendeiros*.

Sous influence, l'IPP continue à augmenter ses effectifs tout au long de la période, atteignant 50 permanents alors même que ses finances sont loin d'augmenter aussi vite. Plusieurs fonctionnaires sont intégrés sur des bases techniques obscures mais avec des salaires supérieurs à ceux des administrations locales. Deux ministères locaux (production et environnement) vont notamment recourir à ce mécanisme.

Toutes ces pressions vont se révéler trop lourdes pour une nouvelle organisation encore fragile. Comme le commente un observateur : *« à ce stade, l'IPP était devenu un fourre-tout pour l'État. [Il avait] ouvert de nombreux fronts mais aucun ne fonctionnait correctement. »*

Comme en témoignent les procédures en cours en 2009, des cas de mauvaise gestion financière font aussi leur apparition. Certains parlent même de détournement des fonds à des fins personnelles ou politiques. Pour commencer, les différents secrétaires exécutifs ont régulièrement payé les dépenses liées au projet avec des fonds alloués à d'autres projets. Certains observateurs estiment aussi qu'ils ont financé des dépenses d'importance secondaire (voyages, réunions, équipement de bureau...). Surtout, ils ont « oublié » d'acquitter un certain nombre d'impôts locaux et fédéraux, qui totalisent des montants énormes. Les difficultés vont s'aggraver lorsque l'État commence à ne plus tenir ses engagements financiers, à partir de 2003.

Tout cela conduit à l'arrêt de toutes les activités de l'IPP en juillet 2005. En 2008, pendant notre travail de terrain, l'IPP avait encore une existence juridique mais il faisait l'objet

d'une enquête publique et était lourdement endetté. L'encours de sa dette (y compris les arriérés d'impôts et de salaires) avoisinait un million BRL à la mi-2008 (soit environ 400 000 EUR), un autre million ayant déjà été remboursé. Les frustrations des *fazendeiros* devant le « scandale du PRP » sont immenses. Ils en veulent surtout à l'État et aux hommes politiques qui, par des interventions qu'ils estiment exagérées, ont provoqué cette catastrophe. Leur colère est aussi dirigée, mais dans une moindre mesure, contre l'influence étrangère constante, qui « a tout compliqué ».

En 2009, Almir Sater était toujours président de ce qui reste de l'IPP. Il sera sans doute appelé à s'expliquer devant la justice. Aujourd'hui, il est ouvertement critiqué même si la plupart des *fazendeiros* continuent de respecter cette figure publique qui, pour de nombreux Brésiliens, incarne le Pantanal. Bon nombre de propriétaires pensent qu'Almir Sater a été trop « naïf » et qu'il s'est fait manipuler. L'un des *fazendeiros* a résumé ces sentiments d'injustice devant l'échec de l'IPP : « *c'est à nous de payer cette dette, dorénavant, alors que c'est celle du gouvernement.* »

## 6.4 Conclusion

Nous nous sommes intéressés à la gestion et à l'histoire du parc, aussi courte soit-elle : 36 mois d'existence entre sa création, en août 2002, et l'arrêt de ses opérations, en juillet 2005. Nous avons vu que la pratique institutionnelle de la « participation communautaire » avait été biaisée à plusieurs niveaux. Tout d'abord, elle a été faussée dès le départ par la notion ambiguë de « communauté locale » qui, au final, désignait tout simplement les « propriétaires terriens », sans tenir compte des ouvriers agricoles (les *peons*) et des autres communautés (comme les pêcheurs)

– une situation parfaitement bien illustrée par la structure institutionnelle du parc. Ensuite, il y a eu la « récupération politique » progressive de l'IPP, à travers la nomination imposée par l'État de personnes peu compétentes en gestion mais ayant les relations personnelles, les affiliations politiques et les intérêts privés qui comptaient. Globalement, ces processus successifs de pouvoir productif et institutionnel ont débouché sur une dépossession totale des locaux, écartés de la gestion de ce « parc communautaire ».

## 7. Le rôle du capital social et son impact sur la PC

Nous l'avons vu, l'histoire du PRP offre un mélange complexe de dynamiques d'endiguement, qu'il s'agisse d'intentions ou d'effets concrets contre les partisans de la préservation de l'environnement, les nouveaux acteurs économiques de la région, les ouvriers agricoles, les groupes de pêcheurs et les *fazendeiros* eux-mêmes. Nous verrons comment ce « mille-feuilles » a trouvé son origine dans le capital social de la communauté et les effets qu'il a eus sur ce capital social. Nous commencerons par nous intéresser aux ouvriers agricoles du Pantanal qui ont été totalement évincés des processus du PRP : cette mise à l'écart est en fait sous-tendue par leur relation symbiotique à un paternalisme ancien de la part des *fazendeiros* qui explique que leur capital social soit totalement étranger à toute forme d'institution et d'action collective. Nous analyserons ensuite le capital social de la grande majorité des propriétaires terriens du Pantanal. Leur individualisme viscéral et leur préférence pour des modes de communication informels

ont, à notre avis, contribué à leur propre marginalisation du fonctionnement institutionnel du PRP – ce dont ont profité des acteurs plus au fait du fonctionnement institutionnel, en particulier les hommes politiques et les experts techniques. Enfin, nous suggérerons que l'« échec du PRP » pourrait bien avoir planté, malgré tout, les germes d'un renouveau du capital social local. Il a en tout cas suscité une autocritique et une réflexion autour de l'action collective et de sa signification, les éléments à faire évoluer dans le mode de coopération entre *fazendeiros* et les précautions à prendre en termes d'implication de l'État dans les dispositifs de PC. Ce processus est particulièrement patent dans l'évolution de la stratégie de réponse des *fazendeiros* devant l'effondrement du PRP, qui sont passés de la loyauté à la prise de parole – trop tard pourtant pour pouvoir renverser la situation. On le voit encore dans le fonctionnement actuel d'une association relativement récente de producteurs, qui semble avoir tiré les leçons de l'expérience du PRP.

### 7.1 Paternalisme symbiotique : maintenir les *peons* en dehors des institutions et de l'action collective

L'absence totale de *peons* dans la conception et la gouvernance de l'ambitieux projet de PC prévu pour le Pantanal est symptomatique du capital social (CS) spécifique et de la position structurelle de ce sous-groupe de la communauté. Nous avons défini le CS (Charnoz, 2009b) comme les « liens collectifs » qui unissent les membres d'un groupe donné et ce groupe avec d'autres. Dans le cas des *peons*, c'est le CS *transversal* (*bridging*) qui semble particulièrement concerné – à savoir la manière dont ils créent des liens avec des groupes extérieurs. Les *peons* sont de fait étroitement attachés aux *fazendeiros*, d'une manière structurellement dépendante. Par conséquent, leur incapacité à s'affirmer comme une communauté autonome digne de

considération et à s'intégrer d'une manière ou d'une autre dans le projet du PRP reflète plusieurs caractéristiques sociales : l'absorption totale des *peons* dans le petit monde de la *fazenda* ; leur domination structurelle par les propriétaires terriens du fait d'un paternalisme ancien ; leur manque d'habitude (et de capacité apparente) pour décider d'actions et de revendications collectives ; leur retrait d'un « monde moderne et agressif » à la lisière du Pantanal ; et leur sentiment subjectif de relative liberté et de satisfaction face à la vie qu'ils mènent.

Pendant toute la durée du processus du PRP, ni les défenseurs brésiliens du projet ni ses appuis étrangers ne se sont intéressés à la nature interne de la *fazenda*

*pantaneira* traditionnelle pour la survie de laquelle ils œuvraient. Les profondes inégalités sociales et le paternalisme ancré depuis des siècles dans les espaces sociaux que sont les *fazendas* n'ont été ni abordés ni questionnés. En tant que telles, les *fazendas* constituent des univers reposant sur une distinction binaire et hiérarchique entre, d'une part, les *fazendeiros* et leurs familles (les propriétaires) et, d'autre part, les ouvriers agricoles et leurs proches (les *peons*). La vie des *peons* baigne dans le paternalisme. Ces gens travaillent pour des salaires plutôt médiocres et se voient proposer un logement modeste par le propriétaire ainsi que des produits carnés, des denrées alimentaires et de l'aide en cas de difficultés ponctuelles (problèmes de santé notamment). Certains *fazendeiros* ont même essayé, nous l'avons vu, de développer des services éducatifs pour les enfants de leurs ouvriers, avec des résultats mitigés.

Pour certains observateurs locaux, cette relation paraît saine. Pour les anthropologues que nous avons rencontrés, les *peons* éprouvent même un fort sentiment subjectif de leur propre liberté : «*Les peons vivent dehors, sans avoir tous les jours de patron sur le dos. [...] S'ils ne sont pas contents de leur sort ou de leur employeur, ils savent qu'ils peuvent toujours monter sur leur cheval et aller frapper à la porte d'une autre fazenda.*»

Cette capacité à passer d'un employeur à l'autre a visiblement nourri chez les *peons* un sentiment d'autonomie pendant des générations. Ce qui n'empêche pas de s'interroger sur la véritable autonomie qu'elle confère. Lorsqu'ils changent de *fazenda*, les *peons* se retrouvent dans un monde identique qui leur offre les mêmes opportunités, limitées, de développement personnel. Leur niveau d'éducation est habituellement très faible et bon nombre d'entre eux savent à peine lire et écrire. Même si la plupart ont appris les rudiments à l'école, leur mode de vie ne leur donne guère l'occasion de lire ou d'écrire. À cet égard, ils sont très proches des pêcheurs de Sainte-Lucie, dont la plupart avaient reçu une éducation formelle oubliée depuis longtemps.

Nos entretiens avec des anthropologues locaux confirment que les *peons* constituent une société à part, avec ses propres croyances et, en particulier, un folklore très vivace dans le Pantanal, peuplé de personnages et d'esprits mythiques. Fondamentalement, les *peons* vivent dans un

monde spirituel distinct de celui des *fazendeiros* qui, aujourd'hui, sont des citoyens modernes. Les entretiens avec des *peons* ont permis de saisir leur vision du temps, très circulaire, et leur manque de perception des évolutions qui les entourent. Il est particulièrement frappant de constater qu'aucun ne pouvait avoir de discours structuré et informé sur ce qui se déroulait, de positif ou de négatif, dans la région du Pantanal. Alors que l'on pourrait penser que ce sont les meilleurs experts possibles pour le Pantanal, leur compréhension de la région est apparue sérieusement limitée par un manque d'éducation, de sensibilisation, voire même de volonté de découvrir le « monde extérieur ».

Leur relation symbiotique avec les *fazendeiros* repose non seulement sur le fait qu'ils sont une main-d'œuvre bon marché mais aussi sur l'atout considérable qu'ils représentent pour les relations publiques lorsque les propriétaires ont besoin d'attention ou d'argent. Si la plupart des *fazendeiros* vivent désormais en ville et ne viennent sur leurs terres que par obligation ou pendant leur temps libre, les *peons* vivent eux à plein temps sur place et composent ces images magnifiques connues dans tout le Brésil de « cowboys » à cheval, conduisant des troupeaux (*comitivas*) dans des espaces infinis, racontant des histoires puisées dans un folklore unique, etc. C'est donc le *peon* qui porte l'essentiel de l'identité extérieure de la communauté *pantaneira* et alimente la réputation positive et l'affection publique dont elle bénéficie. C'est aussi lui qui entretient dans l'opinion publique – et dans les états-majors européens des bailleurs de fonds – ce sentiment que la vie reste « traditionnelle et en harmonie avec l'environnement ». Pourtant, ils n'avaient rien à gagner du vaste projet du PRP – et n'ont pas eu leur mot à dire. Leur présence s'est résumée à une mention dans les « dépliants et présentations PowerPoint consacrés au mode de vie dans la région »<sup>47</sup>.

Les *peons* ne sont pas exigeants. Malgré les siècles passés à travailler dans les *fazendas* et leur identification claire en tant que groupe à part, ils n'ont jamais organisé une forme quelconque d'action collective pour discuter, en tant que groupe, avec les *fazendeiros* sur quelque question que ce soit. Tous les problèmes sont traités de manière informelle et entre individus. Les *peons* auxquels nous avons parlé nous ont clairement dit qu'ils ignoraient l'existence

<sup>47</sup> Selon le membre d'une ONG opérant dans le Pantanal.

d'un « syndicat » défendant leurs intérêts – un trait typique des sociétés paternalistes. Pendant nos entretiens, nous avons découvert des gens simples et tranquilles, profondément timides et apparemment habitués à faire profil bas quand ils discutent avec des blancs. Il faut rappeler que les *fazendeiros* sont nettement plus « clairs » de peau que les *peons*, qui ont souvent du sang indien dans les veines. Ils ont toujours répondu brièvement à nos questions, sans jamais fournir d'informations au-delà de ce qui leur était demandé. Ils ont tous fait preuve de beaucoup de retenue en parlant de leur vie, de leur travail et de leurs rapports avec les *fazendeiros*. L'impression générale est celle d'un tempérament typiquement « passif », une perception confirmée par les différentes personnes que nous avons interrogées, membres d'ONG ou touristes contactés au hasard. Notre travail de terrain dans les *fazendas* nous a laissé un sentiment diffus à propos des *peons*, plus ou moins enfermés dans un petit monde circulaire où ils n'ont aucune occasion de se développer. Ils semblent avoir peu de moyens ou d'envie de s'affranchir de ce « monde sûr mais

clos », pour reprendre l'expression d'un autochtone. Même s'il est difficile de dénoncer une forme d'« exploitation » pure et simple, les *fazendas* sont des sociétés autarciques où la cohésion et les inégalités marchent main dans la main.

Nous avons évoqué (Charnoz, 2009b) la définition que donne Lukes des « intérêts subjectifs » (des intérêts « consciemment articulés et observables »), par opposition à des « intérêts objectifs » (qui sont les buts et les désirs que les acteurs « aimeraient et préféreraient atteindre s'ils pouvaient décider par eux-mêmes ») (Lukes, 1975, p. 34). Le monde des *fazendas* semble être particulièrement bien adapté à l'application de ces concepts. La relation paternaliste entre les *peons* et les propriétaires terriens est tellement constitutive de leur identité qu'aucune volonté de changement ne paraît émerger. Comment un dispositif de PC pourrait-il réussir à impliquer des populations ayant un tel état d'esprit et en présence d'un pouvoir structurel aussi fort et aussi efficace ?

## 7.2 Individualisme et informalisme : l'inaptitude institutionnelle de la plupart des *fazendeiros*

La mise en œuvre du processus du PRP est allée de pair, nous l'avons vu, avec deux dynamiques puissantes d'endiguement, qui ont fini par déposséder les *fazendeiros* de tout pouvoir. La première a profité aux techniciens étrangers quand la seconde a favorisé la récupération institutionnelle de l'IPP par une poignée d'hommes politiques et de personnes aux accointances idoines. Nous affirmons ici que ces deux exercices de pouvoir institutionnel ont été grandement facilités par l'affaiblissement de la SODEPAN (section 4.3) mais aussi par l'« inaptitude institutionnelle » de la grande majorité des *fazendeiros*. Nous entendons par là la difficulté et la relative incapacité de ces derniers à entamer des actions collectives formelles et à rejoindre des institutions officielles. Cette caractéristique a entraîné un manque chronique de suivi institutionnel de la part des propriétaires terriens au niveau de la gouvernance du PRP. Elle a aussi laissé libre cours aux comportements opportunistes qui ont désorganisé la mise en œuvre de projets importants.

Nous avons vu que le CS *transversal* était essentiel pour comprendre la situation des *peons* au sein du dispositif du PRP. Nous affirmons maintenant que le CS *soudant* est ce qui exprime le mieux la position et l'évolution des *fazendeiros* au sein du projet. Cette forme de CS (Charnoz, 2009b) renvoie à la nature et à la force des liens au sein d'un groupe donné. Dans le PRP, ce sont les différentes normes sociales mêlées qui ont compté et, ensemble, fait que : 1) les propriétaires terriens étaient incapables de coopérer et de se coordonner autour de projets importants du PRP ; et 2) ils n'ont pas su s'engager auprès des institutions formelles (comme l'IPP), préférant confier la responsabilité de ces relations à une seule personne.

Ce manque d'habitude de coopération flagrant chez les *fazendeiros* semble ancré dans leur conviction traditionnelle selon laquelle « ils sont seuls sur leurs terres » et ne peuvent compter que sur eux-mêmes. Tous les *fazendeiros* que nous avons rencontrés affichent franchement leur « individualisme », qu'ils présentent de manière positive

comme un désir d'« autonomie ». L'un d'eux a pourtant apporté un éclairage supplémentaire : «*Non, nous n'avons pas l'habitude de nous associer. Les associations, les coopératives, etc., toutes ces choses sont fragiles dans le Pantanal. Pour une simple raison : ici, nous sommes dans la culture de l'instant. Nous voulons que les choses soient immédiatement profitables. [...] Nous n'aimons pas agir en groupe – à moins que cela n'ait un résultat immédiat.*»

Pendant la durée de vie de l'IPP, un certain nombre de projets ont été lancés qui se sont heurtés à des problèmes récurrents liés à la difficulté de coordination. Ce handicap a été particulièrement flagrant dans le cas du projet critique VITPAN. Les problèmes rencontrés attestent effectivement de la profondeur de l'ancrage de cet « individualisme » et de cette « immédiateté » dans la communauté. Projet complexe, le VITPAN exigeait un certain degré de coordination et de bonne volonté de la part des producteurs. Il nécessitait surtout une standardisation rigoureuse de la production de viande, pour pouvoir commercialiser cette production collective sous une marque unique et dans laquelle les consommateurs auraient confiance. Des désaccords sont vite apparus autour des techniques et des standards de production – voire même pour les itinéraires de collecte de la viande, plus ou moins commodes pour les différents producteurs. Les procédures étaient peu ou mal appliquées, de sorte que le produit – à la qualité décevante – a vite cessé d'intéresser les distributeurs.

Les producteurs se sont aussi rapidement méfiés les uns des autres, à cause de comportements opportunistes. Chacun avait de fait intérêt à ne pas respecter l'âge auquel les veaux pouvaient être envoyés à l'abattoir. L'incitation financière poussait les producteurs à amener des bêtes plus âgées, plus lourdes et donc plus chères à la vente. Mais leur viande, trop grasse, gâchait toute la ligne de production. Pendant un entretien, le premier président de l'IPP s'est souvenu que vers la fin de son mandat, un « *différend politique avait vu le jour parmi les fazendeiros, autour du vitelo, avec trois ou quatre groupes opposés* ». Les tensions étaient telles que l'IPP n'a même pas pu, en deux années pleines, amener les producteurs du projet VITPAN à constituer une simple coopérative – étape pourtant indispensable pour organiser ce nouveau secteur économique<sup>48</sup>.

Pour beaucoup, cette incapacité à agir collectivement a

empêché les *fazendeiros* d'avoir une véritable influence sur les responsables de l'IPP, puisque cela nuisait gravement à leur crédibilité et à leur leadership moral en tant que partenaires fiables. Mais de toute façon, l'influence des *fazendeiros* allait être contrecarrée par un autre problème : leur incapacité à s'impliquer dans une institution quelconque, commune à la plupart des propriétaires terriens. Un observateur local nous a parlé à ce propos d'« informalisme »<sup>49</sup> – une situation qui se traduit d'abord par l'existence rare et fragile d'organisations communautaires (section 4.3) mais aussi par un manque d'intérêt et d'interaction, de la part des éleveurs, pour des organisations qui cherchent à leur fournir des services.

Les problèmes rencontrés dans le Pantanal par l'EMBRAPA, premier institut public de recherche agronomique au Brésil, sont symptomatiques. Depuis des décennies, l'EMBRAPA travaille dans la région sur différents aspects techniques liés à la production et à la conservation. Les entretiens réalisés en 2008 à Campo Grande montrent qu'aujourd'hui, son principal problème n'est pas de trouver de *nouvelles* solutions pour les éleveurs, mais bien de mettre en place et de diffuser celles qui ont été identifiées depuis longtemps. Le transfert d'une innovation depuis l'institut vers les producteurs *pantaneiro* s'est révélé particulièrement difficile.

Ce casse-tête a conduit l'EMBRAPA à consacrer davantage de ressources à la recherche sur les dynamiques sociales, puisque celles-ci semblent interdire l'appropriation locale des techniques agricoles et des instituts de recherche. L'organisme s'intéresse notamment de plus en plus à la manière dont les évolutions interviennent dans la communauté traditionnelle des éleveurs, revenant à une sociologie de la connaissance et des réseaux d'information. Les chercheurs ont analysé les processus d'adoption, d'indifférence ou de rejet face aux nouvelles technologies (voir par exemple Cezar, 2000). Ils montrent que, globalement, les *fazendeiros* du Pantanal ne tiennent pas compte des sources formelles de savoir et de conseil technique –

<sup>48</sup> Pour un ancien membre de l'équipe technique de l'IPP, celle-ci n'avait pas de position claire sur ces questions et alimentait donc les conflits au lieu de favoriser le consensus.

<sup>49</sup> Concept « soufflé » par un chercheur de l'EMBRAPA à Campo Grande, dans le *Mato Grosso do Sul*.

comme l'information écrite ou les possibilités de formation. Pour commencer, les gens n'aiment pas lire ou avoir le sentiment de « retourner à l'école ». En outre, l'écrasante majorité des *fazendeiros* estime ne pas avoir les moyens de participer personnellement à des processus formels – faute de temps, à cause de leur âge souvent avancé ou du fait de la distance culturelle entre un éleveur traditionnel et un expert technique – un sentiment qui valait aussi pour l'IPP. Alors que l'EMBRAPA avait conçu une politique visant à faire participer les *fazendeiros* à ses décisions de recherche, le bilan qu'il en fait montre qu'il a largement échoué. Même sa politique de « portes ouvertes », qui permet aux *fazendeiros* de venir à n'importe quel moment discuter avec les chercheurs, n'y fait rien : les éleveurs « ne poussent pas la porte ».

L'EMBRAPA réfléchit actuellement à un système participatif de diffusion des connaissances et des informations qui irait au-delà des cadres formels. Les *fazendeiros* préfèrent les modes informels de communication. Ils discutent entre

eux et observent ce qui se passe dans les *fazendas* voisines pour obtenir des informations. Par ailleurs, les réseaux d'apprentissage sont structurés autour d'un nombre restreint de « personnes de confiance » (*pessoas de confiança*) qui servent de modèles pour les autres *fazendeiros* et deviennent plus ou moins des « leaders d'opinion ». En général, ces « personnes de confiance » s'appuient sur un réseau d'information bien plus vaste, comprennent mieux l'utilité des institutions formelles et sont mieux à même de s'en servir.

Nous avons déduit de cette discussion qu'au sein de l'IPP, les *fazendeiros* se sont aussi tournés vers ces *personnes de confiance* censées contrôler en leur nom l'institution et faire entendre leur voix auprès de dirigeants. Mais cette confiance placée dans les deux présidents successifs de l'IPP n'a pas suffi à contrebalancer les autres forces. Elle a par ailleurs empêché le conseil d'administration de jouer son rôle clé de supervision permanente.

### 7.3 De la loyauté à la prise de parole : renouveler le capital social local

Malgré tous ses défauts – et en fait à cause d'eux – le projet du PRP a enclenché un processus d'introspection au sein de la communauté *fazendeiro* sur la nécessité de renforcer sa capacité d'action collective. Cela transparait, avant tout, dans la manière dont le mécontentement consécutif à l'effondrement de l'IPP a trouvé de nouveaux modes d'expression. Nous avons détaillé (Charnoz, 2009b) les trois types de réponse d'une communauté provoqués par une frustration sociale elle-même causée par des dispositifs de PC décevants : la défection (retrait effectif ou psychologique) ; la loyauté (silence et résignation, au nom d'un principe supérieur d'unité) ; ou la prise de parole (griefs ouverts et actions pour faire changer les choses). Nous avons alors affirmé que la stratégie de prise de parole était la mieux à même d'entraîner un renouvellement du capital social local et, partant, davantage d'action collective. Ici, nous montrons que les *fazendeiros* sont effectivement passés de la loyauté à la prise de parole à la suite de l'échec de la PC dans le projet du PRP, ouvrant la voie à une coopération de la communauté selon des termes renouvelés et plus efficaces – comme en témoignent les succès

récents d'une organisation locale d'éleveurs de bovins biologiques. Mais cela ne signifie pas que l'impact final du projet du PRP puisse déjà être évalué en 2009. Même si la communauté *fazendeiro* semble s'orienter vers une courbe d'apprentissage positive, seul le temps pourra dire si les inerties seront vaincues.

#### Le choix de la loyauté

Après 2003 et devant la voie empruntée par l'IPP, de nombreux *fazendeiros* prévoyaient déjà son effondrement. Face à cette perspective et devant l'inaction relative du président, les membres du conseil d'administration n'ont pas choisi de s'exprimer mais bien de rester loyaux, reflétant là une stratégie largement partagée par la communauté *fazendeiro*. Après plusieurs discussions de mise en garde avec le président Almir Sater, ils se sont résignés à assister en spectateurs à cette « tragédie annoncée », comme le rappelle l'un des protagonistes de l'époque. Nous l'avons vu, Almir Sater a réagi en nommant par deux fois un nouveau secrétaire exécutif tout en suivant des recommandations politiques qui n'ont rien fait pour calmer les proprié-

taires terriens. Ces changements n'ont, comme ils le craignaient, entraîné aucune amélioration dans la gestion, bien au contraire.

Les membres du conseil auraient pu exercer leur droit de veto vis-à-vis des responsables de l'IPP mais ils ne l'ont pas fait, pour ne pas désavouer publiquement Sater. Les loyautés personnelles et les amitiés ont visiblement pris le dessus à ce stade. Comme le rappelle un *fazendeiro* : « à un moment donné, nous avons arrêté de nous plaindre à Almir. Personne ne voulait le critiquer trop sévèrement et l'acculer. [...] Nous avons de toute façon le sentiment qu'il ne contrôlait rien. »

Ou, comme le dit un autre : « pour bon nombre d'entre nous, Almir est un ami d'enfance. Nous sommes allés à l'école ensemble. [...] C'est lui le meilleur quand nous voulons faire entendre notre communauté. Nous ne pouvons pas lui faire de mal. Cela reviendrait à nous faire du mal aussi. »

Ce groupe communautaire s'est donc retrouvé dans une situation schizophrénique, inquiet d'un côté de l'avenir de « son parc » mais sans aucun recours juridique pour faire partir le président ou lui imposer un secrétaire exécutif que ce groupe aurait choisi. Comme l'explique un *fazendeiro* : « le conseil d'administration avait du pouvoir sur le président, suffisamment pour faire bouger tout l'édifice. Mais la décision d'exercer ou non ce pouvoir est fonction des relations personnelles. Le pouvoir est une chose, les relations personnelles une autre. [...] Les membres du conseil se sont dits : " je ne veux pas ruiner la réputation du président ; je ne vais pas faire usage de mon droit de veto pour renvoyer qui que ce soit ; je pourrais le faire, mais je ne le ferai pas ". »

Nous voyons là combien les liens sociaux empêchent l'équilibre du pouvoir de s'exercer correctement dans une organisation communautaire, conduisant à opter pour la loyauté plutôt que pour la prise de parole, même face à une catastrophe annoncée. Le besoin d'unité, la volonté de ne pas ternir la réputation d'un proche haut placé mais aussi la règle tacite qui refuse tout conflit public au sein de la communauté se sont conjugués pour donner de mauvais mécanismes réglementaires à l'IPP. À première vue, cette stratégie de loyauté peut sembler incohérente face à l'individualisme forcené – que nous avons déjà analysé – de la communauté *fazendeiro*. Mais l'on peut très bien imaginer une

communauté régie par des normes strictes pour éviter tout conflit public reposant pour bon nombre d'autres interactions sur une forme affirmée d'individualisme.

### **Prise de parole : entamer un processus d'apprentissage collectif**

Si les *fazendeiros* ont opté pour la loyauté, l'effondrement du PRP n'a pas été facile à « digérer », suscitant une autre forme de réponse dans les années qui ont suivi, faite de discussions sur ce qui avait mal tourné, ce qu'il aurait fallu faire mais aussi ce qu'il faudrait faire ensuite – soit une stratégie qui s'apparente à la prise de parole.

Une série d'entretiens a de fait révélé que l'expérience du PRP avait suscité des espoirs et des attentes qui n'ont pas disparu avec lui. Par dessus tout, la « catastrophe » – ainsi qu'ils qualifient souvent cet effondrement – a conduit les membres de la communauté à s'interroger sur les avantages et les inconvénients de leur culture duelle de cohésion et d'individualisme. Pour commencer, de nombreux *fazendeiros* semblent désormais admettre que l'individualisme et l'opportunisme ont nui aux projets du PRP et que les « choses devront changer à l'avenir ». Ainsi : « les choses mettent du temps à évoluer ici. Les pantaneiros doivent s'organiser davantage et de manière plus efficace. [...] Nous devons arrêter de travailler chacun dans notre coin. Nous devons conjuguer nos efforts. [...] Le parc était la meilleure idée jamais envisagée pour nous, mais nous avons gâché notre chance. »

Quant au principe de loyauté (au nom d'une apparente unité ou d'amitiés personnelles), il nous semble que les *fazendeiros* n'y auront plus recours de manière automatique s'ils étaient à nouveau confrontés à un dilemme de ce type. La prochaine fois, ils choisiront plutôt d'exprimer leur mécontentement en temps utile, même si cela signifie de désavouer l'un des leurs – une attitude que plusieurs regrettent de ne pas avoir soutenue.

L'existence d'un processus collectif d'apprentissage transparent aussi dans la manière dont les *fazendeiros* considèrent l'État : ils sont encore plus circonspects face à son ingérence dans leurs affaires. Les « intrusions et interférences politiques » manifestes dans le cas de l'IPP ont depuis été abondamment commentées par les propriétaires terriens. Certains considèrent que la récupération politique est tout bonnement inévitable : « dans un IPP nouvelle for-

*mule, nous aurions du mal à faire vraiment mieux [quant à l'influence des politiciens]. Il arrive toujours un moment où vous dépendez d'une décision municipale, étatique ou fédérale. Que cela se manifeste par l'impôt ou par d'autres moyens, il existe toujours un lien étroit [de sorte que les hommes politiques] arrivent toujours à faire capoter un projet s'ils en ont envie !»*

D'autres *fazendeiros* estiment que les entorses politiques sont directement liées à la « corruption du gouvernement actuel », « une situation qui pourrait bien changer avec les prochaines élections »<sup>50</sup>. D'autres pensent encore que l'on peut contrecarrer l'influence de l'État si le recours aux fonds publics dans un projet de PC est réduit à son strict minimum. La perspective d'une cogestion avec l'État a perdu l'essentiel de sa crédibilité mais cela ne veut pas dire que l'idée du PRP a été abandonnée. Au contraire : la plupart des personnes interrogées estiment qu'il faudrait avancer en faisant du PRP une « organisation » encore plus « communautaire ». Nous avons rencontré plusieurs *fazendeiros* qui plaident activement pour une relance du PRP une fois que la dette aura été épongée – un processus qui risque de prendre du temps et qui pourrait bien engager la responsabilité pénale du dernier président. Comme l'a exprimé, de manière poétique, l'un d'entre eux : « *l'IPP est comme un bébé que nous aimons et qui est en train de dormir. Nous le couvons tendrement en attendant qu'il se réveille.* »

### Un avenir à écrire

Globalement, les entretiens sur le terrain nous ont convaincu que l'échec d'un dispositif participatif pouvait néanmoins inciter au changement – même si cela doit prendre du temps, notamment dans le Pantanal. De toute évidence, l'évolution se fera lentement dans cette région. Comme l'explique un *fazendeiro* : « *lorsque quelqu'un conçoit un*

*nouveau système, un nouveau modèle, il faut prévoir un temps pour l'investissement, une période de transition et, souvent, de déception. Vous devez fortement vous investir, intellectuellement et pratiquement. Mais vous devez aussi faire évoluer les mentalités. Cela peut se produire dans le Pantanal, mais très très lentement. [...] Il faudra sans doute dix à 15 ans pour que les choses évoluent.* »

Les pratiques de transmission des terres en sont une bonne illustration. Alors que la communauté locale a du mal à survivre, ses normes sociales en matière de partage des terres héritées n'évoluent que très lentement. La pratique de la répartition des terres entre héritiers mâles n'a guère évolué alors même que de nombreuses propriétés se retrouvent en deçà du seuil de viabilité (environ 7 000 hectares). Certains *fazendeiros* interrogés ont apparemment demandé à leurs enfants de ne pas « diviser la terre et le travail » mais ce processus, mal accepté et un peu chaotique, ne semble pas faire consensus.

Ces inerties interrogent sur la capacité de survie de cette communauté dans les prochaines décennies. Parallèlement, elles soulèvent aussi la question de l'échelle de temps à adopter pour évaluer l'impact final d'une intervention de PC, même en cas d'« échec » (comme le PRP), puisqu'elle aura néanmoins « révélé » à la communauté certaines de ces faiblesses. De fait, ce processus semble déjà porter ses fruits. Après l'arrêt du projet VITPAN, on a pu observer la montée en puissance d'une nouvelle association de producteurs de bovins biologiques. Celle-ci travaille exclusivement à partir de fonds privés et bénéficie du soutien du WWF. Cette coopérative s'en sort bien jusqu'ici, instaurant des règles communes de production et un réseau commercial. Les *fazendeiros* ont soigneusement évité de devoir faire appel à des fonds publics. À ce jour, 30 *fazendas* produisent de la viande de bœuf biologique avec quelque 100 000 bêtes.

## 7.4 Conclusion

Nous avons vu comment les différents processus d'endiguement inhérents au projet du PRP avaient eu un effet sur le capital social de la communauté et étaient, de fait, liés à ce capital social. Nous avons montré l'imbrication étroite du CS *transversal* des *peons* dans une relation symbiotique et paternaliste avec les *fazendeiros* et qui les a empêchés

d'avoir (de rechercher) un quelconque moyen d'expression dans le processus du PRP. Nous avons ensuite démontré la nature complexe du CS *soudant* des *fazendeiros*, qui mêle immédiateté, individualisme, informalisme et unité –

<sup>50</sup> Extrait d'un entretien.

autant de facteurs qui ont joué un rôle dans l'effondrement du PRP. Enfin, nous avons suggéré qu'à plus long terme, l'échec d'un projet participatif aussi ambitieux avait déclenché un processus d'apprentissage qui, en renforçant les capacités locales, était propice à de nouvelles initiatives.

En 2009, le choix de la prise de parole comme stratégie de réponse alternative aux frustrations semble avoir déclenché une « introspection communautaire » pour retracer les causes de cet échec – un processus qui pourrait se révéler bénéfique en termes d'action collective.

## 8. Conclusions

Ainsi, de la genèse à l'effondrement du projet du PRP, plusieurs processus d'endiguement ont été à l'œuvre, alors même que ce projet aurait dû être l'exemple parfait d'un dispositif participatif. Ces processus, simultanés ou successifs, auront eu un impact profond ou seront restés purement intentionnels. La première couche de ce « mille-feuilles » se trouve dans la volonté des producteurs locaux établis de longue date de contrecarrer les efforts grandissants des partisans de la préservation du Pantanal et ceux des nouveaux acteurs économiques qui mettaient en danger leur survie. Ces intentions fondamentales étaient portées par le discours autour du « salut par la tradition » dont l'esprit a imprégné tout le PRP. Tout en accordant un label « vert » aux propriétaires terriens, cette posture a aussi renforcé leur position structurelle puisqu'ils ont fini par incarner la communauté traditionnelle tout entière. D'où un deuxième niveau d'endiguement, moins visible, qui a pratiquement étouffé les voix des ouvriers agricoles et des groupes de pêcheurs installés dans le Pantanal depuis des générations.

Mais les choses sont allées encore plus loin. Comme nous l'avons vu, un troisième processus d'endiguement a fait son apparition pendant la phase de mise en œuvre qui, à plusieurs niveaux, a touché les *fazendeiros* eux-mêmes. Il s'agit d'abord de la volonté, défendue par les experts étrangers, d'accroître le « pluralisme » de la société civile et qui a affaibli et totalement déconsidéré la seule organisation de *fazendeiros* efficace dans un contexte où l'émergence de ce type d'entités est à la fois rarissime et fragile. Il s'agit ensuite de l'institutionnalisation de la PC dans un organisme officiel comme l'IPP, qui a éloigné la grande majorité des *fazendeiros* de son fonctionnement quotidien. Ce manque d'implication dans la gouvernance de l'IPP est vite allé de pair avec le renforcement du pouvoir institutionnel conféré aux membres du personnel travaillant à plein temps. Parallèlement, une véritable « récupération poli-

tique » est intervenue, emmenée par certains hommes politiques du crû aux visées obscures mais extrêmement néfastes pour la gouvernance de l'IPP.

Pourtant, pour bien comprendre ces processus multiples d'endiguement, il faut dépasser l'analyse de leurs effets de pouvoir pour s'intéresser aux agents « catalyseurs » qui leur ont permis d'avoir un tel retentissement. C'est là où le *capital social* entre en ligne de compte. Nous avons montré que le paternalisme symbiotique dans lequel baignent les *peons* leur a fermé toute possibilité d'expression pendant le processus du PRP. Dans le même temps, l'attachement ancien des *fazendeiros* à l'*individualisme* et à l'*informalisme* de leurs relations sociales explique l'inaptitude institutionnelle à l'origine de leur propre dépossession. L'échec du PRP, extrêmement embarrassant pour les *fazendeiros*, semble néanmoins avoir enclenché un processus d'introspection au sein de cette communauté qui pourrait bien, à l'avenir, relancer sa capacité d'action collective.

Les implications opérationnelles de notre travail de terrain dans le Pantanal viennent compléter et renforcer celles que nous avons soulignées dans notre étude de cas sur Sainte-Lucie (Charnoz, 2010) :

- l'évaluation de dispositifs de PC est loin d'être aisée et exige un horizon temporel plus vaste que celui habituellement fixé par les bailleurs de fonds impliqués dans la gestion de l'environnement. Les bailleurs devraient accepter d'investir davantage de temps et d'argent dans ces dispositifs, être plus tolérants devant les hauts et les bas inévitables et conserver l'espoir de réussite malgré des échecs apparents. Les bailleurs devraient accepter l'idée que les dispositifs de PC sont des paris que l'on ne peut pas gagner à coup sûr ou dont les bénéfices mettront très longtemps à se concrétiser. L'évolution du capital social doit bénéficier d'une attention accrue dans de telles évaluations ;

- la « participation institutionnelle » conduit souvent les groupes les plus pauvres et les plus fragiles « vers la sortie », leur interdisant de participer au processus de prise de décision, alors que les groupes plus puissants vont prendre le dessus. Elle octroie aussi au dispositif une légitimité « locale » aux yeux du gouvernement et des bailleurs de fonds internationaux. Dans le cas du parc naturel régional du Pantanal, les ouvriers agricoles et les pêcheurs ont été les grands absents du processus. Pour remédier à ces problèmes, les bailleurs pourraient renforcer la dimension sociopolitique de leurs processus d'évaluation *ex ante* et *ex post* ainsi que leurs mécanismes de suivi *permanent*. Idéalement, les bailleurs internationaux impliqués dans des dispositifs participatifs de gestion de l'environnement devraient avoir davantage conscience de leurs implications sociales et politiques sur les sociétés locales, pour des motifs à la fois d'éthique et d'efficacité. Ce point est particulièrement important lorsque le capital social local ne semble pas en mesure de permettre à la communauté de s'engager efficacement dans des institutions qu'elle finira par s'approprier. Il prend aussi tout son sens en cas de problèmes déontologiques – lorsque par exemple les bailleurs de fonds soutiennent des sociétés paternalistes ;
  - les bailleurs de fonds devraient aussi s'efforcer de trouver des solutions pour mieux défendre les intérêts des parties prenantes les moins bien préparées à un processus participatif. Ces efforts ne doivent pas se résumer aux phases initiales de consultation, ni même de création d'associations, même si cela semble correspondre aux besoins. La représentation, la participation et l'influence effective sont trois notions distinctes. Plusieurs solutions peuvent permettre de garantir l'équilibre des pouvoirs et l'influence des acteurs les moins puissants, comme le fait de désigner un « expert » extérieur chargé de les représenter ou de surveiller constamment les jeux de pouvoir au sein des institutions.
- Étant donné les dynamiques à l'œuvre dans le capital social local du Pantanal, renforcées par l'expérience du PRP, le principal enseignement à retirer de ce projet semble avoir trait à la lente émergence de la « maturité institutionnelle », qui n'intervient qu'après un certain nombre d'essais et d'erreurs. Il s'agit dès lors de savoir si les bailleurs de fonds internationaux sont prêts et financièrement aptes à accompagner de tels processus de long terme et à accepter les échecs comme un phénomène normal dans toute tentative de développement institutionnel. C'est là une attitude radicalement opposée à leur culture de plus en plus orientée sur les résultats et à leur engagement politique de démontrer l'« efficacité du développement ».

## Références bibliographiques

- Albuquerque de Vargas, I. (2006), *Território, identidade, paisagem e governança no Pantanal Mato-Grossense: um caleidoscópio da sustentabilidade complexa*, Universidade Federal do Paraná, Curitiba. Disponible sur : <http://dspace.c3sl.ufpr.br/dspace/bitstream/1884/3799/1/icleia%20-%20tese%20 completa.pdf> [consulté le 23 août 2009].
- ANA (Agencia Nacional de Aguas, Brésil), FEM (Fonds pour l'environnement mondial), PNUE (Programme des Nations unies pour l'environnement) & OEA (Organisation des États américains) (2005), *Strategic Action Program for the Integrated Management of the Pantanal and the Upper Paraguay River Basin: Final Report*. Disponible sur : [http://www.ana.gov.br/GestaoRecHidricos\\_/ProgramasProjetos/docs/PAE\\_Pantanal\\_Ingles.pdf](http://www.ana.gov.br/GestaoRecHidricos_/ProgramasProjetos/docs/PAE_Pantanal_Ingles.pdf) [consulté le 27 juillet 2009].
- Barcellos Harris, M. (2006), *Estimated Loss of Natural Area in the High Paraguay River Basin and the Brazilian Pantanal*, Conservation International, Brasília.
- Cezar, I.-M. (2000), *Os pecuaristas e suas redes de conhecimento e informação*, EMBRAPA, Campo Grande, Mato Grosso do Sul. Disponible sur : <http://www.cnpqg.embrapa.br/publicacoes/bp/bp10/index.html> [consulté le 23 août 2009].
- Charnoz, O. (2009a), *The Global Discourse on "Participation" and its Emergence in Biodiversity Protection*, Document de travail n° 83, Agence Française de Développement, Paris.
- Charnoz, O. (2009b), *Community Participation in Biodiversity Protection: An Enhanced Analytical Framework for Practitioners*, Document de travail n° 84, Agence Française de Développement, Paris.
- Charnoz, O. (2010), *Community Participation Beyond Idealisation and Demonisation: Biodiversity Protection in Soufrière, St. Lucia*, Document de travail n° 92, Agence Française de Développement, Paris.
- Conservation International (2009), *CI History*, disponible sur : <http://www.conservation.org/discover/pages/history.aspx> [consulté le 4 août 2009].
- Corrêa, L.-S. (1999), *História e fronteira, o sul de Mato Grosso, 1870-1920*, Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande, MS.
- Delorme, J.-P. (2004), "O Parque Regional do Pantanal, o novo espaço institucional para uma gestão participativa dos recursos naturais", in FUMDHAM (Fundação Museu do Homem Americano), *Seminário Internacional sobre Preservação da Arte Rupestre nos Sítios do Patrimônio Mundial*, Parque Nacional Serra da Capivara, Brésil, 22-25 mai. Disponible sur : [http://www.fumdhama.org.br/fumdhamentos5/artigos/Jean\\_Phillipe\\_Delorme.pdf](http://www.fumdhama.org.br/fumdhamentos5/artigos/Jean_Phillipe_Delorme.pdf) [consulté le 23 août 2009].
- Earthwatch (2004), *Pantanal Conservation Research Initiative: Annual Report 2003*, Earthwatch, Maynard, Massachusetts.
- Eaton, D.-P. (2006), *Cattle-Associated Impacts on Aquatic Macro-Invertebrate and Wading Bird Assemblages of Rare, Highly Productive Habitats in the Nhecolândia Region of the Pantanal*, UNIDERP/FMB, Campo Grande, MS.
- Edelman, M. (1992), *The Logic of the Latifundio*, Stanford University Press, Stanford, CA.
- Ferguson, J. (1990), *The Anti-Politics Machine: Development, Depoliticization and Bureaucratic Power in Lesotho*, Cambridge University Press, Cambridge.
- FFEM (2000), *Avis du conseil scientifique technique concernant le projet d'appui à la valorisation de la biodiversité dans le Pantanal du Rio Negro*, Fonds français pour l'environnement mondial, Paris.
- Foucault, M. (1975), *Surveiller et punir : naissance de la prison*, Gallimard, Paris.

- FPNRF (2000), *Projet d'appui à la valorisation de la biodiversité dans le Pantanal du Rio Negro*, Fédération des parcs naturels régionaux de France, Paris.
- FPNRF (2002), *Projeto de apoio a criação do parque natural do Pantanal: relatório de avaliação final*, Fédération des parcs naturels régionaux de France, Campo Grande, Mato Grosso do Sul.
- Girard, P. (2002), *Efeito cumulativo das barragens no Pantanal*, Instituto Centro Vida, Campo Grande, Mato Grosso do Sul.
- Gouveia, F. (2006), "Modelo francês de Parque Natural não apreende complexidade do Pantanal", *Com Ciencia Online*. Disponible sur : <http://www.comciencia.br/comciencia/handler.php?section=3&noticia=60> [consulté le 26 août 2009] .
- Greenpeace (2009), *Amazon Cattle footprint. Mato Grosso: State of Destruction*, Greenpeace Brésil, Sao Paulo. Disponible sur : <http://www.greenpeace.org/raw/content/international/press/reports/amazon-cattle-footprint-mato.pdf> [consulté le 10 août 2009].
- Junk, W.-J. et C. Nunes da Cunha (2005), "Pantanal: a Large South American Wetland at a Crossroads", *Ecological Engineering*, 24(4), pp. 391-401.
- Junk, W.-J., C.-J. Da Silva, K.-M. Wantzen, C. Nunes da Cunha et F. Nogueira (2009), "The Pantanal of Mato Grosso: Status of Ecological Research, Actual Use, and Management for Sustainable Development", in Maltby, E. (dir. pub.), *The Wetlands Handbook*, Blackwell Science, Oxford, RU.
- Lukes, S. (1975), *Power: a Radical View*, the Macmillan Press, London.
- Olson, D., E. Dinerstein, P. Canevari, I. Davidson, G. Castro, V. Morisset, R. Abell et E. Toledo Biome (1998), *Freshwater biodiversity of Latin America and the Caribbean: a Conservation Assessment*, Biodiversity Support Program, Washington DC.
- Patterson, J. (1999), "Wetlands and Climate Change: Feasibility Investigation of Giving credit for Conserving Wetlands as Carbon Sinks", *Wetlands International Special Publication*, 1-1999, Wetlands International, Ottawa.
- PRP (2002), *Apresentação sintética, setembro 2002*, Instituto do Parque do Pantanal, Campo Grande, Mato Grosso do Sul.
- Seidl, A.-F., J. dos Santos Vila de Silva et A.-S. Moraes (2001), "Cattle Ranching and Deforestation in the Brazilian Pantanal", *Ecological Economics*, 36, pp. 413-425.
- SODEPAN (2009), *Objetivos*. Disponible sur : <http://www.sodepan.org.br/objetivos.html> [consulté le 12 août 2009].
- Wade, J.-S. (1999), "The Brazilian Pantanal and Florida Everglades: a Comparison of Ecosystems, Uses and Management", in Embrapa (dir. pub.), *Simpósio Sobre Recursos Naturais e Sócio-econômicos do Pantanal: Manejo e conservação*, 18-22 novembre 1996, Embrapa Pantanal : Corumbá, pp. 29-37.
- WCS (2009), *Protecting Biodiversity in the Brazilian Pantanal*, Wildlife Conservation Society. Disponible sur : <http://archive.wcs.org/globalconservation/latinamerica/brazil/pantanalbioe380.html?preview=&psid=&ph=class%25252525...> [consulté le 9 août 2009].
- Wilcox, R. (1992), "Cattle and Environment in the Pantanal of Mato Grosso, Brazil, 1870-1970", *Agricultural History*, 66(2), pp. 232-256.

## Série Documents de travail / Working Papers Series Publiés depuis janvier 2009 / Working Papers published since January 2009

Les numéros antérieurs sont consultables sur le site : <http://recherche.afd.fr>

Previous publications can be consulted online at: <http://recherche.afd.fr>

- N° 78 « L'itinéraire professionnel du jeune Africain » Les résultats d'une enquête auprès de jeunes leaders Africains sur les « dispositifs de formation professionnelle post-primaire »  
Richard Walther, consultant ITG, Marie Tamoifo, porte-parole de la jeunesse africaine et de la diaspora  
Contact : Nicolas Lejosne, département de la Recherche, AFD - janvier 2009.
- N° 79 Le ciblage des politiques de lutte contre la pauvreté : quel bilan des expériences dans les pays en développement ?  
Emmanuelle Lavallée, Anne Olivier, Laure Pasquier-Doumer, Anne-Sophie Robilliard, DIAL - février 2009.
- N° 80 Les nouveaux dispositifs de formation professionnelle post-primaire. Les résultats d'une enquête terrain au Cameroun, Mali et Maroc  
Richard Walther, Consultant ITG  
Contact : Nicolas Lejosne, département de la Recherche, AFD - mars 2009.
- N° 81 *Economic Integration and Investment Incentives in Regulated Industries*  
Emmanuelle Auriol, Toulouse School of Economics, Sara Biancini, Université de Cergy-Pontoise, THEMA,  
Comments by : Yannick Perez and Vincent Rious - April 2009.
- N° 82 Capital naturel et développement durable en Nouvelle-Calédonie - Etude 1. Mesures de la « richesse totale » et soutenabilité du développement de la Nouvelle-Calédonie  
Clément Brelaud, Cécile Couharde, Vincent Géronimi, Elodie Maître d'Hôtel, Katia Radja, Patrick Schembri, Armand Taranco, Université de Versailles - Saint-Quentin-en-Yvelines, GEMDEV  
Contact : Valérie Reboud, département de la Recherche, AFD - juin 2009.
- N° 83 *The Global Discourse on "Participation" and its Emergence in Biodiversity Protection*  
Olivier Charnoz. - July 2009.
- N° 84 *Community Participation in Biodiversity Protection: an Enhanced Analytical Framework for Practitioners*  
Olivier Charnoz - August 2009.
- N° 85 Les Petits opérateurs privés de la distribution d'eau à Maputo : d'un problème à une solution ?  
Aymeric Blanc, Jérémie Cavé, LATTIS, Emmanuel Chaponnière, Hydroconseil  
Contact : Aymeric Blanc, département de la recherche, AFD - août 2009.
- N° 86 Les transports face aux défis de l'énergie et du climat  
Benjamin Dessus, Global Chance.  
Contact : Nils Devernois, département de la Recherche, AFD - septembre 2009.
- N° 87 Fiscalité locale : une grille de lecture économique  
Guy Gilbert, professeur des universités à l'École normale supérieure (ENS) de Cachan  
Contact : Réjane Hugounenq, département de la Recherche, AFD - septembre 2009.
- N° 88 Les coûts de formation et d'insertion professionnelles - Conclusions d'une enquête terrain en Côte d'Ivoire  
Richard Walther, expert AFD avec la collaboration de Boubakar Savadogo (Akilia) et de Borel Foko (Pôle de Dakar)  
Contact : Nicolas Lejosne, département de la Recherche, AFD - octobre 2009.

- 
- N° 89      Présentation de la base de données. Institutional Profiles Database 2009 (IPD 2009)  
*Institutional Profiles Database III - Presentation of the Institutional Profiles Database 2009 (IPD 2009)*  
Denis de Crombrughe, Kristine Farla, Nicolas Meisel, Chris de Neubourg, Jacques Ould Aoudia, Adam Szirmai  
Contact : Nicolas Meisel, département de la Recherche, AFD - décembre 2009.
- 
- N° 90      Migration, santé et soins médicaux à Mayotte  
Sophie Florence, Jacques Lebas, Pierre Chauvin, Equipe de recherche sur les déterminants sociaux de la santé et du recours aux soins UMRS 707 (Inserm - UPMC)  
Contact : Christophe Paquet, département Technique opérationnel (DTO), AFD - janvier 2010.
- 
- N° 91      Capital naturel et développement durable en Nouvelle-Calédonie - Etude 2. Soutenabilité de la croissance néo-calédonienne : un enjeu de politiques publiques  
Cécile Couharde, Vincent Géronimi, Elodie Maître d'Hôtel, Katia Radja, Patrick Schembri, Armand Taranco  
Université de Versailles – Saint-Quentin-en-Yvelines, GEMDEV  
Contact : Valérie Reboud, département Technique opérationnel, AFD - janvier 2010.
- 
- N° 92      *Community Participation Beyond Idealisation and Demonisation: Biodiversity Protection in Soufrière, St. Lucia*  
Olivier Charnoz, Research Department, AFD - January 2010.