

Institut d'Etudes Politiques de Paris
ECOLE DOCTORALE DE SCIENCES PO

Programme doctoral de Sociologie
Centre de Sociologie des Organisations (CNRS/FNSP)
en collaboration avec Irstea (TR DTAM, UR DTGR Grenoble)

Réformateurs au quotidien

Approche sociologique du travail de réforme dans la mise en
œuvre d'une nouvelle loi sur les parcs nationaux

Volume 2 : Annexes et synthèses intermédiaires

Arnaud COSSON

Thèse pour l'obtention du doctorat de sociologie sous la direction d'Erhard FRIEDBERG

Soutenue publiquement à Paris le 3 juillet 2014 devant un jury composé de

Isabelle Arpin, ingénieure-chercheuse HDR en sociologie à Irstea

Philippe Bézès, chargé de recherche CNRS en science politique, CERSA,
Université Panthéon-Assas, HDR, rapporteur

Patrice Duran, professeur des universités en sociologie à l'ENS Cachan

Erhard Friedberg, professeur émérite des universités en sociologie
à Sciences Po, directeur de thèse

Jacques Lolive, directeur de recherche CNRS en science politique et
aménagement à PACTE, HDR, rapporteur

Table des matières

Table des matières	3
Table des encadrés	4
Introduction générale	11
Chapitre 1 : Situation dans le champ de la recherche, dispositif de recherche et problématisation	13
Partie I - L'élaboration des chartes comme occasion de réactualisation	17
Chapitre 2 : Les conditions « a priori » difficiles du travail de réforme des parcs nationaux ..	18
Chapitre 3 : L'élaboration des chartes à l'épreuve de la mise en œuvre concrète	24
Conclusion de la partie I : une dominante de réactualisation	43
Partie II - L'élaboration des chartes comme trajectoire d'innovation institutionnelle ...	46
Chapitre 4 : Deux trajectoires d'innovation institutionnelle aux logiques internes contrastées	47
Chapitre 5 : Regards croisés de trois approches théoriques pour « traquer » l'innovation ...	65
Conclusion de la partie II : L'importance des choix des réformateurs sur la trajectoire institutionnelle	73
Partie III - Réformateurs au quotidien : autonomie et travail de réforme des politiques territoriales de la nature	77
Chapitre 6 : Problématisation autour du travail de réforme des politiques territoriales de la nature.....	78
Chapitre 7 : Pratiques, figures et dilemmes du réformateur dans les politiques territoriales de la nature	88
Conclusion de la partie III : l'autonomie du réformateur au cœur de la trajectoire d'innovation institutionnelle	97
Conclusion générale :	101
Bibliographie	106

Table des encadrés

Ce second volume de la thèse est constitué d'annexes scientifiques et techniques. Elle reprend les encadrés présentés dans le volume 1 et les complète par des analyses intermédiaires qui permettront au lecteur de comprendre l'échafaudage méthodologique et le travail d'organisation du matériau brut qui nous ont permis d'étayer le raisonnement et les résultats avancés dans le corps de la thèse. Pour les abréviations ainsi que les principales définitions mobilisées, il convient de se reporter aux listes figurant dans le volume 1.

Encadré 1 : Positionnement de la thèse dans la littérature	13
Encadré 2 : Carte des dix parcs nationaux français (2013) précisant les zones faisant l'objet d'une réglementation spécifique (vert foncé) et les zones « tampon » de développement durable qui les entourent (vert clair). Source : Parcs Nationaux de France (noté PNF)	13
Encadré 3 : Parc national de la Vanoise et parc national du Mercantour (tels que présentés dans leurs atlas en 2008. Zone centrale –protégée- en violet, zone périphérique en vert)....	14
Encadré 4 : Vocabulaire territorial de la loi de 2006 et incidences du principe d'adhésion volontaire (ou pas) des communes à la charte du PN.....	15
Encadré 5 : Quatre dimensions pour un objet juridique « charte » non identifié.....	15
Encadré 6 : Calendrier global de notre travail de thèse : un suivi ethnographique de l'élaboration des chartes des parcs nationaux sur plus de 6 ans	16
Encadré 7 : Dessin illustratif des débuts de partenariat dans la dynamique de l'élaboration de la charte (août 2009)	16
Encadré 8 : trois « symptômes » de la gouvernance historique des PNx qui font système ...	18
Encadré 9 : Schématisation de l'EP-PN en interne et dans son environnement organisationnel.....	18
Encadré 10 : Quatre configurations organisationnelles héritées de la mise en œuvre de la loi de 1960 ayant créé les parcs nationaux français	19
Encadré 11 : Une gouvernance historique des PNx faite de clivages multiples	19
Encadré 12 : Les principaux « ancrages » de la gouvernance historique de PNx.....	20
Encadré 13 : Le triangle de la « carte de l'expertise historique » des PNx.....	21
Encadré 14 : Le triangle de la « carte de l'expertise historique » des PNx qualifié.....	21
Encadré 15 : Les travaux de la retenue collinaire dite « de Bellegarde »	22

Encadré 16 : Les principaux paris de la loi de 2006 prennent à revers la gouvernance historique.....	23
Encadré 17 : Principales versions intermédiaires de la charte du PNV.....	24
Encadré 18 : Sociogramme des relations entre acteurs autour de la rédaction de la charte du PNV sur le caractère (juillet 2010)	24
Encadré 19 : Sociogramme des relations entre acteurs autour de la rédaction de la charte du PNV sur le préambule des élus (début 2011)	25
Encadré 20 : Sociogramme des relations entre acteurs autour de la rédaction de la charte du PNV sur le préambule des élus (début 2011)	25
Encadré 21 : Cœur du PNV (ligne bleue) et proximité avec les domaines des grandes stations de ski de Maurienne et de Tarentaise (en rose)	26
Encadré 22 : Tableau synthétique de comparaison de l'industrie du ski en Maurienne et en Tarentaise	26
Encadré 23 : Carte des vocations du PNV associée à l'APS (mai 2010) et à l'APD (juillet 2010).....	27
Encadré 24 : Notice de la carte des vocations du PNV associée à l'APS (mai 2010) et à l'APD (juillet 2010).....	28
Encadré 25 : Carte des vocations du PNV après concertation avec les communes (février 2011).....	29
Encadré 26 : Sociogramme des relations entre acteurs du PNV autour de la cartographie des extensions potentielles des stations de ski (juin 2011).....	30
Encadré 27 : Carte des vocations du PNV proposée au CA du 28/3/12	31
Encadré 28 : Sociogramme des relations entre acteurs du PNV autour de la cartographie des extensions potentielles des stations de ski (juin 2012).....	32
Encadré 29 : Sociogramme des relations entre acteurs qui s'articulent autour de la rédaction de la stratégie touristique de territoire et du modèle des stations de ski (avril 2010).....	32
Encadré 30 : Sociogramme des relations entre acteurs qui s'articulent autour de la rédaction de la stratégie touristique de territoire et du modèle des stations de ski (février 2011)	33
Encadré 31 : Comparaison entre cartographie et légende de la carte des vocations entre la version présentée au CA du 21/4/11 et du 28/3/12 (secteur de Tignes-Val d'Isère).....	34
Encadré 32 : Principales versions intermédiaires de la charte du PNM	35
Encadré 33 : Sociogramme des relations entre acteurs autour de la rédaction de la charte du PNM sur l'alevinage des lacs d'altitude (mars 2010)	35
Encadré 34 : Le triton alpestre (photo Mathieu Denoël).....	35
Encadré 35 : Sociogramme des relations entre acteurs autour de la rédaction de la charte du PNM sur l'alevinage des lacs d'altitude (avril 2010 à juillet 2012)	36

Encadré 36 : Tableau des retombées fiscales en 2009 payés par EDF au profit des communes concernées par l'utilisation des eaux locales (taxe additionnelle)	36
Encadré 37 : Sociogramme des relations entre acteurs autour de la rédaction de la charte du PNM sur l'hydroélectricité (17 juin 2010)	37
Encadré 38 : Sociogramme des relations entre acteurs autour de la rédaction de la charte du PNM sur l'hydroélectricité (23 juin 2010)	37
Encadré 39 : Sociogramme des relations entre acteurs autour de la rédaction de la charte du PNM sur l'hydroélectricité (janvier à avril 2011)	38
Encadré 40 : secteur de Sospel sur la cartographie des vocations du PNM associée à V0 (mars 2010).....	39
Encadré 41 : secteur de Sospel sur la cartographie des vocations du PNM de V1 (septembre 2010).....	39
Encadré 42 : Sociogramme des relations entre acteurs autour de la rédaction de la charte du PNM sur le croisement entre enjeu d'urbanisme et de foncier agricole (fin 2010).....	40
Encadré 43 : secteur de Sospel sur la cartographie des vocations du PNM associée à VF (juillet 2012).....	40
Encadré 44 : comparaison des cartographies des vocations associées à V1 (avril 2010 au-dessus) et VF (juillet 2012 au-dessous) sur le secteur de Péone-Valberg	41
Encadré 45 : Sociogramme des relations entre acteurs autour de la rédaction de la charte du PNM sur les stations de ski (janvier à avril 2011)	42
Encadré 46 : Superposition entre la carte de l'expertise historique des PNx et les jeux d'acteurs récurrents autour de la rédaction des points durs des chartes du PNV et du PNM.....	43
Encadré 47 : Illustration des phases nationales et locales du processus d'élaboration de la charte du PNM, comparant le calendrier législatif initial de la loi de 2006, et le calendrier suivi	43
Encadré 48 : Cartes des parcs nationaux et parcs naturels régionaux existant ou en projet dans la Région PACA, 2011	44
Encadré 49 : Plan de parc associé à la charte du PNR des Préalpes d'Azur, secteur de Saint-Cézaire-Sur-Siagne / Grasse	44
Encadré 50 : Effets juridiques de la charte (automatiques pour le cœur et en cas de décision d'adhésion de la commune en aire d'adhésion).....	45
Encadré 51 : Le changement dans l'action collective vu comme processus d'innovation selon la perspective de la sociologie de la traduction.....	47
Encadré 52 : Les différents degrés et modes d'association du public (Dziedzicki 2003)	48
Encadré 53 : Extrait du tableau de suivi diachronique 2007/2012 de l'élaboration de la charte du PNM	48
Encadré 54 : Un itinéraire de concertation comme processus d'innovation sociale	49

Encadré 55 : Représentation de l'itinéraire de concertation suite à la pollution de la rivière de Pernef (Beuret, Pennanguer et al. 2006)	50
Encadré 56 : D'un tableau diachronique « quasi-exhaustif » à une première synthèse des principales scènes de l'élaboration de la charte et de leur articulation dans le temps.....	51
Encadré 57 : D'un schéma heuristique « quasi-exhaustif » à un schéma synthétique pour représenter l'ensemble du processus de réforme et faciliter la comparaison entre PNx	52
Encadré 58 : Mise en regard des schémas synthétiques des processus d'élaboration de la charte	53
Encadré 59 : Juxtaposition (PNV) vs hybridation (PNM) dans la rédaction des chartes.....	53
Encadré 60 : Contribution des mondes politiques technique et juridique à la rédaction de la charte	54
Encadré 61 : Principaux passeurs intervenus avec ou sans succès dans l'élaboration de la charte	54
Encadré 62 : Processus linéaire monocentré continu (PNV) / séquentiel, polycentré et discontinu (PNM).....	55
Encadré 63 : Coulisses rares et internes à chaque monde (PNV) vs coulisses nombreuses et hybrides (PNM)	55
Encadré 64 : Logique de cible et charte « démarcation » vs alliances variables et marge d'innovation.....	56
Encadré 65 : Processus planifié (PNV) vs processus émergent et incertain	56
Encadré 66 : Comparaison des grandes phases de l'élaboration des chartes du PNV et du PNM.....	57
Encadré 67 : Thèmes des ateliers prospectifs du PNV.....	58
Encadré 68 : Comparaison entre vision partagée interne, et axes stratégiques de la charte (PNV)	58
Encadré 69 : Questions parmi lesquelles choisir lors des réunions valléennes (PNM)	58
Encadré 70 : Un des blocs-diagrammes utilisés lors des réunions valléennes (PNM)	59
Encadré 71 : Des discours parallèles sur des scènes parallèles.....	59
Encadré 72 : Brise roche au dessus du lac de Rabuons, reportage FR3 (31/08) et TF1 (2/9/2008).....	60
Figure 73 : Manifestation contre le projet de sentier des balcons du Mercantour (20/9/2008)	60
Encadré 74 : Négociation et délibération (méthode de résolution de problème). Deux modèles qu'épousent les débuts des processus d'élaboration des chartes du PNV et du PNM.....	61
Encadré 75 : Le processus d'élaboration de la charte du PNV comme juxtaposition de séquences à l'échelle nationale et locale.....	61

Encadré 76 : Trois « morphotypes d'itinéraires de concertation » (Beuret, Pennanguer et al. 2006).....	62
Encadré 77 : Deux trajectoires d'innovation institutionnelle aux logiques internes contrastées	63
Encadré 78 : Exemples de comportements d'acteurs qui consolident la gouvernance historique de la Vanoise	64
Encadré 79 : Exemples de comportements d'acteurs qui tranchent avec la gouvernance historique du PNM.....	65
Encadré 80 : Les controverses comme enrichissement de la démocratie. Classification des démarches participatives dialogique (Callon, Lascoumes et al. 2001).....	66
Encadré 81 : Trois controverses principales soulevées par la charte.....	67
Encadré 82 : Une controverse qui bouscule principalement le « monde » scientifique et technique : la charte nécessite-t-elle un changement d'identité de l'EPPN, et des métiers de ses agents ?.....	68
Figure 83 : Une controverse qui bouscule principalement le « monde » juridico-administratif : la charte est-elle un document juridique et/ou un document politique ?.....	69
Encadré 84 : Une controverse qui bouscule principalement le « monde » socio-politique : les élus peuvent-ils et doivent-ils s'investir en prenant des responsabilités dans le pilotage du PN ?.....	70
Encadré 85 : Déplacements dus au déploiement de multiples petites controverses dans le PNM.....	71
Encadré 86 : Cinq grands modèles d'instruments par P. Lascoumes et P. Le Galès (2004) en s'appuyant sur (Hood 1986, Howlett 1991).....	71
Encadré 87 : « Chainage » entre enjeux, objectifs de protection du coeurs et orientations de l'aire d'adhésion dans la charte V1 du Mercantour (avril 2010).....	72
Encadré 88 : Diagramme « ouverture vs affirmation d'identité » pour représenter la trajectoire d'élaboration des chartes du PNV et du PNM.....	73
Encadré 89 : Diagramme « ouverture vs affirmation d'identité » et mots clé pour représenter la trajectoire d'élaboration des chartes du PNV et du PNM	74
Encadré 90 : Tracés des trajectoires d'élaboration des chartes du PNM et du PNV dans le diagramme « ouverture vs affirmation d'identité »	74
Encadré 91 : Points de bifurcation de la trajectoire d'élaboration de la charte du PNV	75
Encadré 92 : Points de bifurcation de la trajectoire d'élaboration de la charte du PNM.....	76
Encadré 93 : Le dilemme du prisonnier (Albert W. Tucker, 1950).....	78
Encadré 94 : La gestion des communs, contexte et effets en retour (Ostrom et Walker 2003)	78
Encadré 95 : Cadre d'analyse de la durabilité des systèmes socioécologiques.....	78

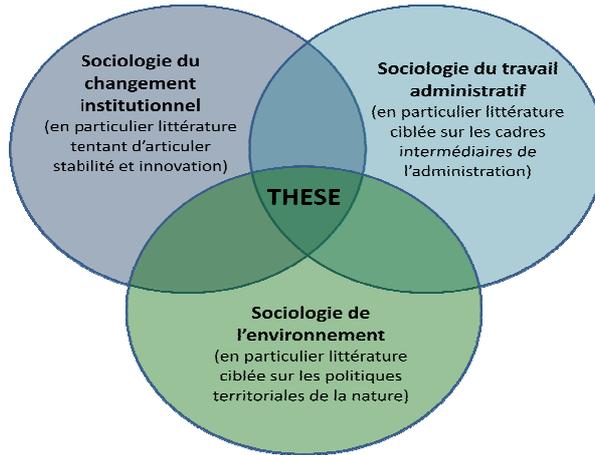
Encadré 96 : facteurs, principes et difficultés principales pour une gestion communautaire des politiques territoriales de la nature. Croisement du modèle d'Ostrom (2007, 2009) et de nos terrains de PNx.....	79
Encadré 97 : Un travail de réforme des PTN paradoxal : peu de marge de manœuvre pour garder son équilibre sur un chemin de crête pourtant sinueux entre deux précipices	82
Encadré 98 : paradigmes ségrégatifs et intégratifs dans les PTN (d'après Philipps, 2004)...	83
Encadré 99 : une solidarité écologique multidimensionnelle. D'après (Thompson, Mathevet et al. 2011)	84
Encadré 100 : Transformations générales des politiques publiques et facteurs de tension spécifiques dans les politiques territoriales de la nature	85
Encadré 101 : Grille analytique de questionnement du travail de réforme des PTN.....	86
Encadré 102 : Le cycle de la traduction dans les démarches de concertation	87
Encadré 103 : Le passage d'organisations modernes à des organisations « post-modernes », et le rôle clé de « spécialistes des frontières » - d'après (Williams 2002) -	88
Encadré 104 : Activités « unitaires », compétences et ressources principales mobilisées par les directeurs de PNx dans leur « travail de réforme » autour de l'élaboration de la charte ..	89
Encadré 105 : Les trois finalités spécifiques du travail de réforme pour construire la variable intermédiaire : sélectionner et construire les liens à l'environnement organisationnel, définir la stratégie et la mettre en œuvre	91
Encadré 106 : Deux idéaux-types du travail de réforme des politiques territoriales de la nature.....	93
Encadré 107 : Le « cadre intermédiaire de réforme » doublement intermédiaire dans les politiques territoriales de la nature (ici l'exemple d'un Parc National).....	94
Encadré 108 : Quatre enjeux pour les « cadres intermédiaires de réforme » d'après (Balogun 2003, p 79).....	94
Encadré 109 : Paradoxes et compositions au sein de chaque enjeu, tel qu'en parlent ceux qui vivent le travail de réforme des PTN en tant que cadre « intermédiaire de changement ». Enrichissement de (Balogun 2003, p 79).....	95
Encadré 110 : Paradoxes et compositions entre les quatre enjeux (Balogun 2003, p 79).....	95
Encadré 111 : les trois dimensions du travail d'un « cadre intermédiaire de réforme »	96
Encadré 112 : Le cycle de l'autonomie (ou de la dépendance) selon N.K. Symor (1983)	97
Encadré 113 : l'autonomie institutionnelle entre capture et indépendance, la cooptation.....	97
Encadré 114 : Trois niveaux d'autonomie imbriqués dans les politiques territoriales de la nature pour éclairer le positionnement du cadre « intermédiaire de réforme » dans le contexte	98
Encadré 115 : Affiche de l'EPPNV dans le cadre de son cinquantième anniversaire.....	98

Encadré 116 : Deux boucles faisant le lien entre autonomie du réformateur et marge de manœuvre d'innovation pour la trajectoire de transformation institutionnelle	99
Encadré 117 : Le cycle de l'autonomie du parc « historique », ou comment l'autonomie institutionnelle se réduit et tend vers une situation d'indépendance coupée du territoire	100
Encadré 118 : Le cycle de l'autonomie du « nouveau » parc, ou comment l'autonomie institutionnelle se développe et tend vers une situation d'interdépendance ancrée dans le territoire	100
Encadré 119 : Idéaux-type du travail de réforme des politiques de la nature, vus au crible de la pensée occidentale et de la pensée orientale, d'après François JULLIEN (2002, 2010) rejoignant les réflexions d'André-Georges HAUDRICOURT (1962).....	102
Encadré 120 : Importance des caractéristiques du travail de réforme sur le cycle de l'autonomie du réformateur, le cycle de l'autonomie institutionnelle et en conséquence la trajectoire d'innovation institutionnelle (fondé sur le modèle de l'autonomie de D.P. Carpenter).....	103
Encadré 121 : Importance des caractéristiques du travail de réforme sur l'autonomie du réformateur, l'autonomie institutionnelle et la trajectoire d'innovation institutionnelle (fondé sur le modèle de l'autonomie de D.P. Carpenter)	104
Encadré 122 : Dessin illustratif des tensions entre engagements de la charte et RGPP (septembre 2010) ayant circulé parmi les agents des PNx	105
Encadré 123 : Image de couverture du dossier de candidature de l'espace transfrontalier Maritime-Mercantour (« Les Alpes de la mer ») au patrimoine mondial de l'Unesco.....	105

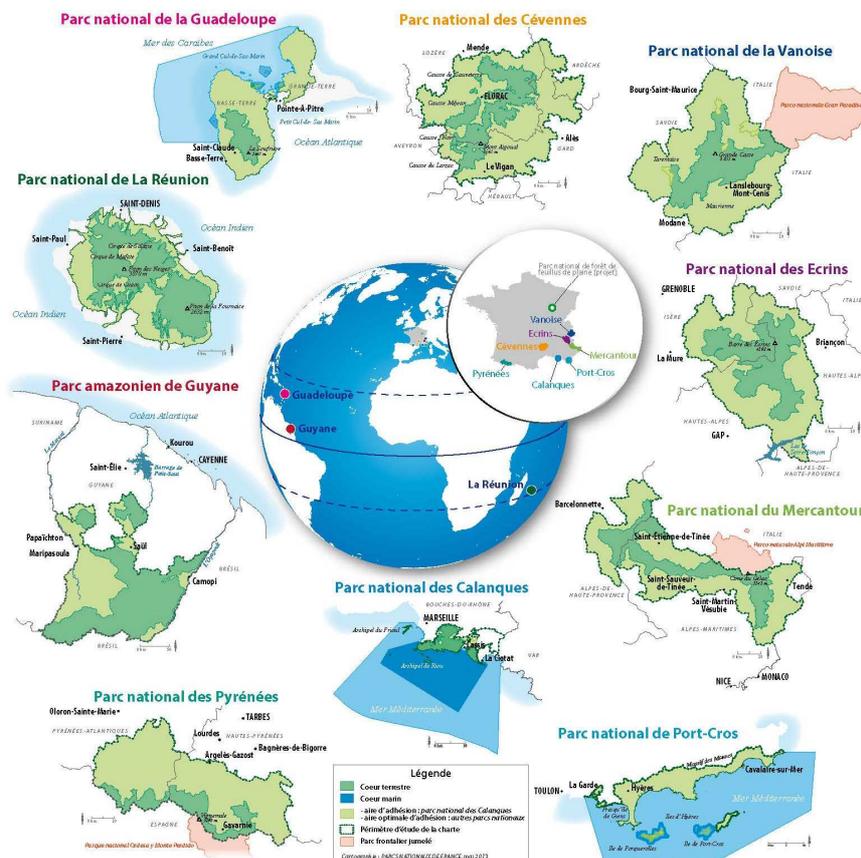
Introduction générale

Chapitre 1 : Situation dans le champ de la recherche, dispositif de recherche et problématisation

Encadré 1 : Positionnement de la thèse dans la littérature



Encadré 2 : Carte des dix parcs nationaux français (2013) précisant les zones faisant l'objet d'une réglementation spécifique (vert foncé) et les zones « tampon » de développement durable qui les entourent (vert clair). Source : Parcs Nationaux de France (noté PNF)



Encadré 3 : Parc national de la Vanoise et parc national du Mercantour (tels que présentés dans leurs atlas en 2008. Zone centrale –protégée- en violet, zone périphérique en vert)

Un territoire riche d'un patrimoine commun naturel, culturel, paysager

2000 km², 29 communes, Savoie
2 zones : cœur (réglementé) et aire d'adhésion (comprenant 37000 hab)
1200 espèces floristiques dont 107 protégées, 2600 bouquetins, 6000 chamois, 125 espèces d'oiseaux...
Entouré d'un immense domaine skiable. Agriculture et pastoralisme

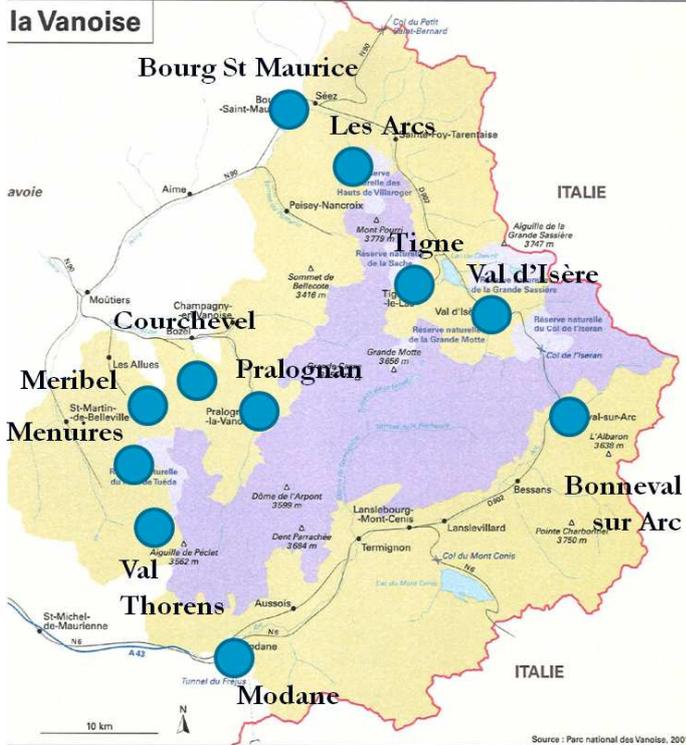
Un label de reconnaissance nationale et internationale et des responsabilités/missions associées

Protection du patrimoine (en cœur)
Valorisation du patrimoine
Contribution au développement local

Un établissement public

Sous tutelle Ministère environnement qui le finance, orienté par un CA, piloté par Directeur. 83 agents dont 44 de terrain et 39 au siège à Chambéry
Ressources juridiques en cœur
Ressources faibles par ailleurs (gestion indirecte, sans propriété foncière)

PN de la Vanoise (1963)



Le PN du Mercantour (1979, 6^{ème} crée)



Territoire
2150 km² dont 685 km² en cœur (qq hameaux) et 1460 km² en aire optimale d'adhésion (19000 hab)
28 communes dont 27 à cheval entre cœur et AA Alpes-maritimes et Alpes de Hte-Provence (6 vallées) « Périurbain ». La plus forte diversité floristique au niveau national, retour du loup en France (1992), paysages de terrasses et villages perchés...

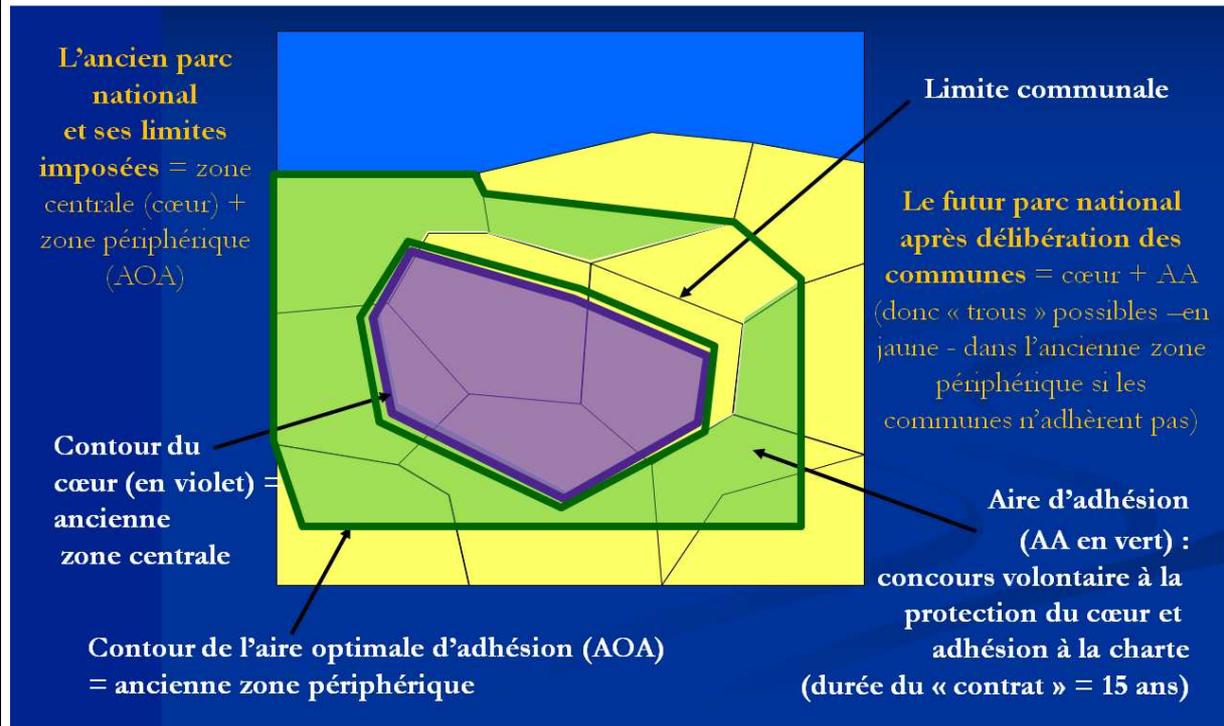
Economie fortement dépendante du tourisme et du secteur public, économie rurale fragile

Label

Etablissement public

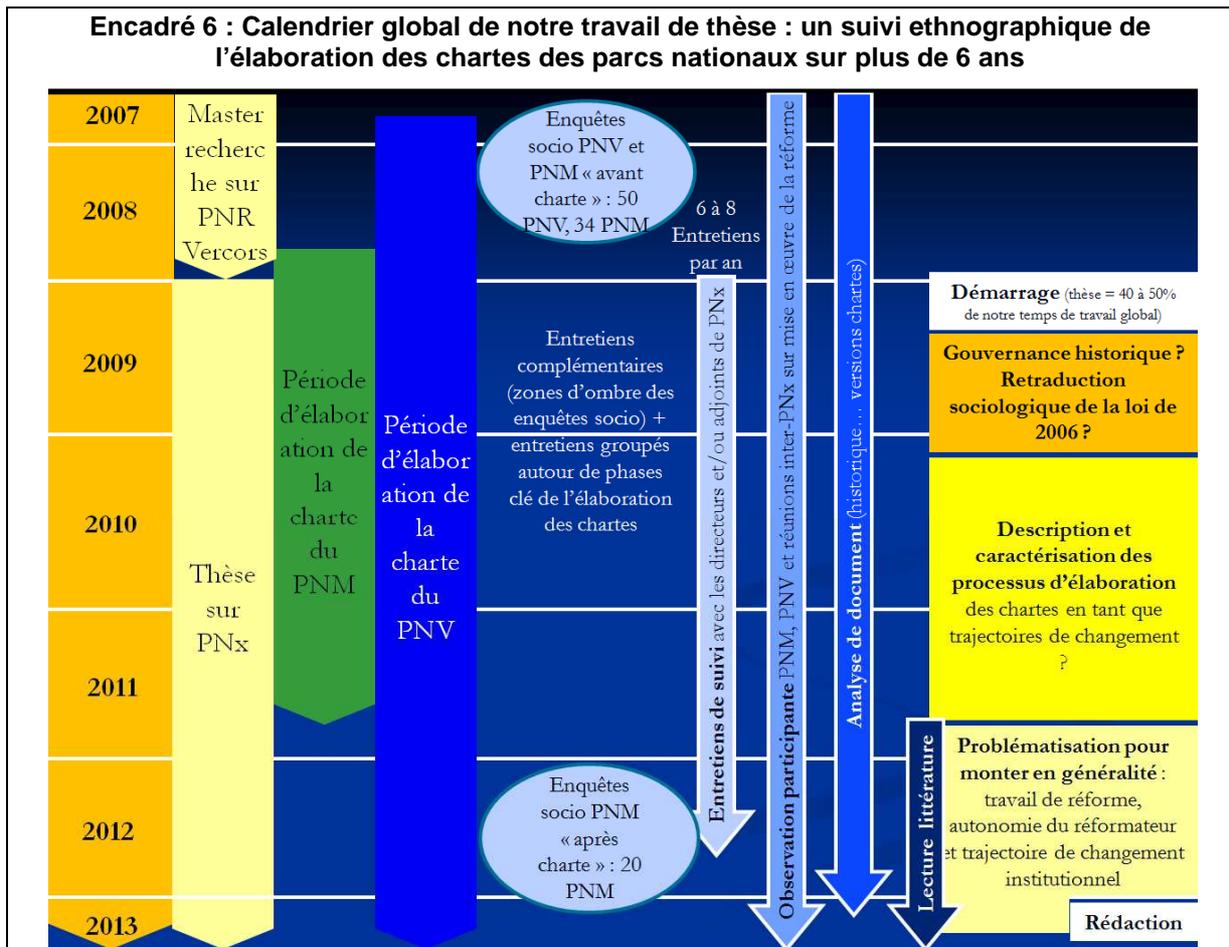
CA avec des élus locaux très présents dès l'origine
81 agents dont 43 de terrain et 28 au siège à Nice

Encadré 4 : Vocabulaire territorial de la loi de 2006 et incidences du principe d'adhésion volontaire (ou pas) des communes à la charte du PN



Encadré 5 : Quatre dimensions pour un objet juridique « charte » non identifié

Principes fondamentaux		<ul style="list-style-type: none"> ■ Un symbole qui focalise l'attention ■ Un processus d'élaboration <ul style="list-style-type: none"> ■ Piloté par l'établissement public (et son Président) ■ En concertation avec les acteurs locaux ■ A durée limitée (31/12/12), clos par une procédure de consultation aboutissant à un décret Conseil d'Etat ■ Un document <ul style="list-style-type: none"> ■ Environ 100 pages, et des parties prédéfinies (loi) ■ Hybride (partie normative à portée réglementaire, et partie contractuelle à portée d'orientation) ■ Un nouveau rapport de force entre établissement public et élus locaux <ul style="list-style-type: none"> ■ Un nouveau positionnement et une nouvelle légitimité (autant thématique que territoriale) à construire pour le parc national ■ L'incertitude sur la portée normative de la charte en fonction de la rédaction du texte + l'incertitude sur l'adhésion des communes in fine ■ Une innovation institutionnelle très floue (contenu et processus) au départ
Caractère		
Diagnostic de territoire		
Ppes fondam. du cœur	Ppes fondam. de l'aire d'adhésion	
Objectifs de protection du cœur	Orientations de protection, et développement durable de l'aire d'adhésion	
Mesures d'application réglementaires (Marcoeurs) et/ou contractuelles	Mesures d'application réglementaires et/ou contractuelles	
Moyens, gouvernance et dispositif d'évaluation		
Cartographie des vocations		
« Marcoeurs »		
Autres annexes		



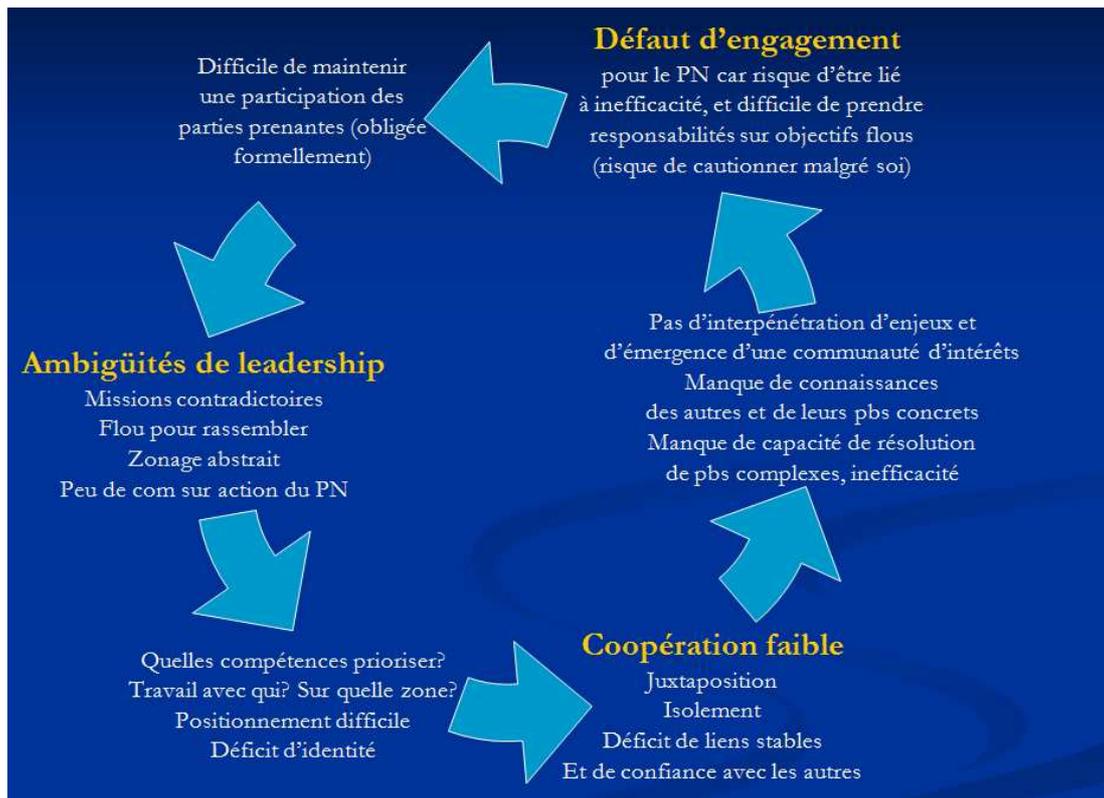
Encadré 7 : Dessin illustratif des débuts de partenariat dans la dynamique de l'élaboration de la charte (août 2009)



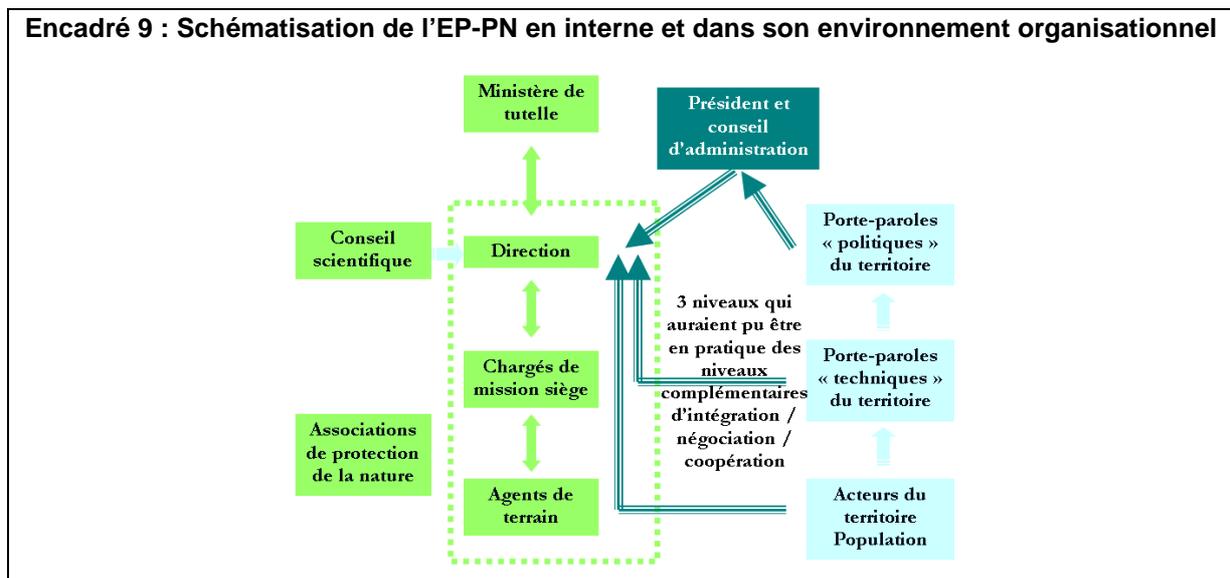
Partie I - L'élaboration des
chartes comme occasion de
réactualisation

Chapitre 2 : Les conditions « a priori » difficiles du travail de réforme des parcs nationaux

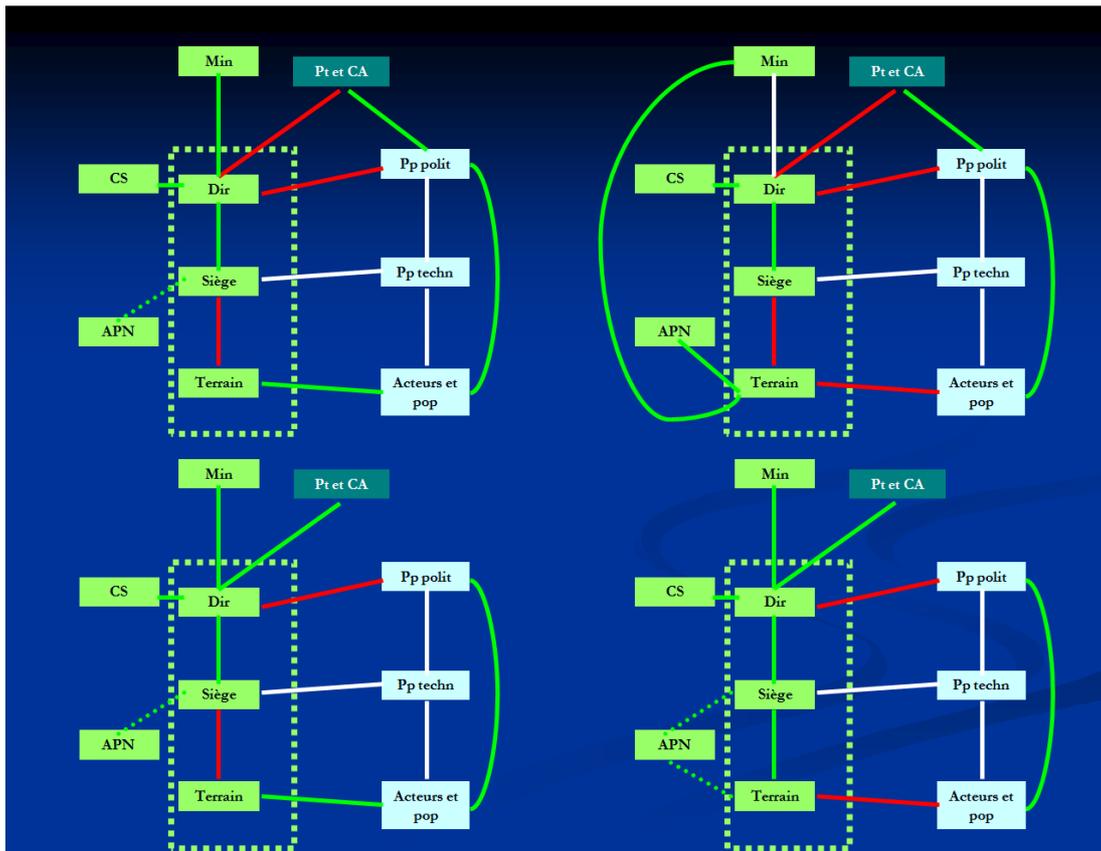
Encadré 8 : trois « symptômes » de la gouvernance historique des PNx qui font système



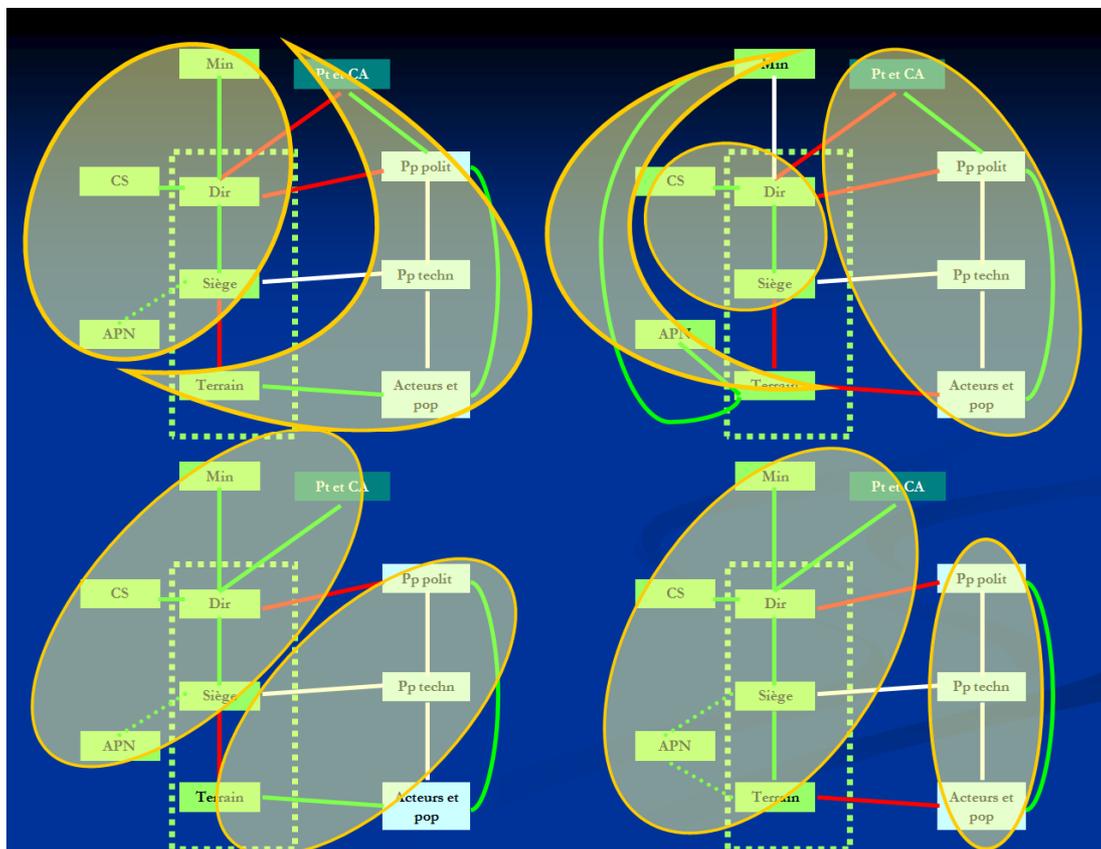
Encadré 9 : Schématisation de l'EP-PN en interne et dans son environnement organisationnel



Encadré 10 : Quatre configurations organisationnelles héritées de la mise en œuvre de la loi de 1960 ayant créé les parcs nationaux français



Encadré 11 : Une gouvernance historique des PNx faite de clivages multiples



Encadré 12 : Les principaux « ancrages » de la gouvernance historique de PNx

Les règles de la gouvernance historique des PNx sont reliées à des « ancrages » multiples, qu'ils soient constitués d'idées (culture institutionnelle et territoriale), de relations (jeux de rôles et jeux de pouvoir) ou de dispositifs techniques (objets, procédures, textes). Ce concept « d'ancrage » purement heuristique sur lequel nous nous sommes appuyés renvoie à des éléments cités de façon récurrente dans les entretiens pour expliquer des faits et des comportements. Nous avons pu en distinguer quatre grands types : ceux liés à l'idée que la science (en vert) et la loi (en jaune) sont au fondement de la légitimité et l'action des PNx dominée par une logique gestionnaire technico-administrative (en gris) ; ceux qui traduisent un rapport de force souvent indirect et des logiques d'arrangements dans le flou comme mode de structuration principal des relations (en rose).

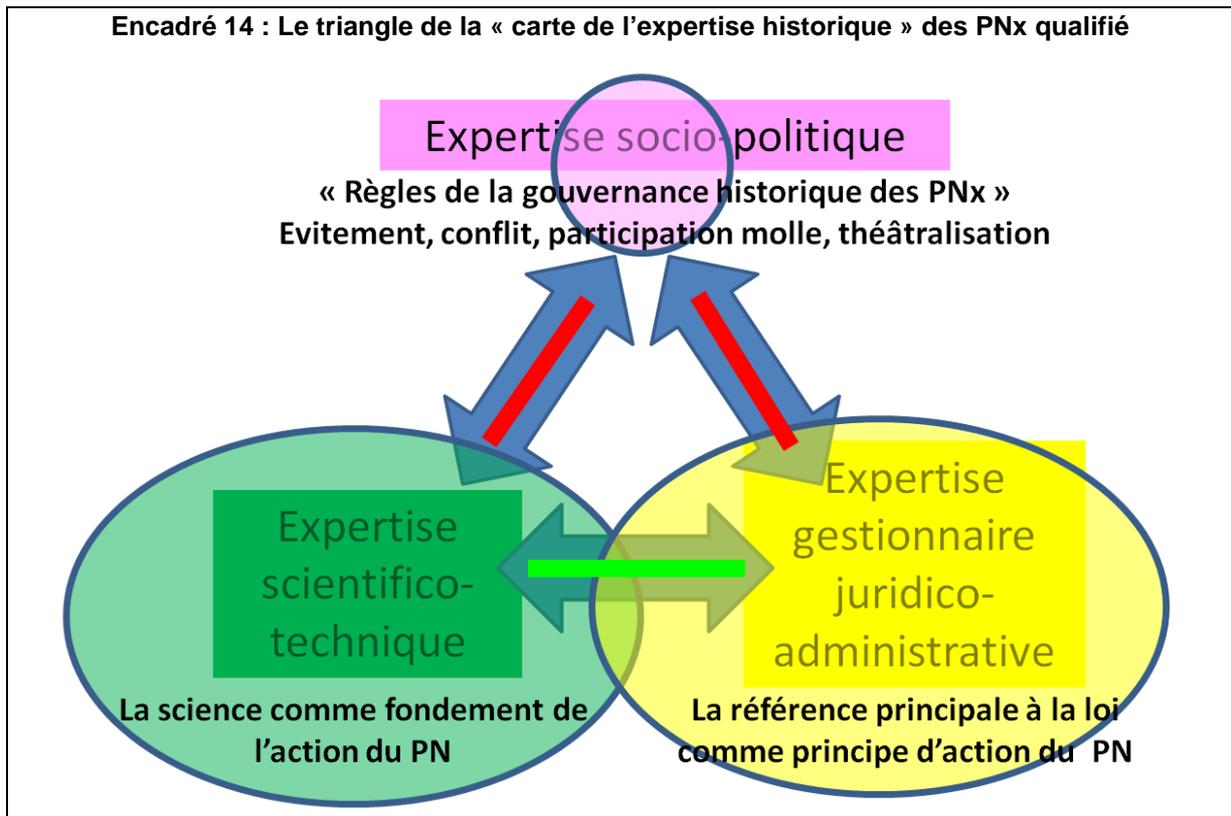
Le récit (voir volume 1) des phases de la réalisation de la retenue collinaire de Belvedere sur la commune de Val d'Isère illustrent concrètement la quasi-totalité de ces ancrages

ANCRAGES	Culture/idées	Relations	Dispositifs techniques, objets, non-humains
Evitement PN comme juxtaposition de mondes	<ul style="list-style-type: none"> « Tout ce qui est scientifique est bon, vrai et légitime a priori » « La communication est indigne des PNx, l'important c'est le fond, pas la forme » « Le PN n'écoute pas, il a des positions dogmatiques » 	<ul style="list-style-type: none"> Organisation de spécialistes considérés comme loin du terrain (absence de relations) Fuite de la confrontation directe d'intérêts ou de valeurs (problèmes concrets, propositions...) 	<ul style="list-style-type: none"> La référence principale à la loi pour légitimer et justifier les orientations et l'action du PN Zonage : juxtaposition zone périphérique/centrale L'autonomie et le statut juridique « à part » de l'EP-PN Pas de dispositif d'évaluation du PN
Coopération faible PN comme cristallisation de conflits	<ul style="list-style-type: none"> « Le développement et la zone périphérique, c'est dans une logique de compensation » Les agents de terrain sont des agents de police « Le PN dit toujours non, c'est un empêchement de tourner en rond pour le territoire » 	<ul style="list-style-type: none"> Argument écologique faible dans le jeu d'acteur local -> conflits de valeurs fort et ressource la plus pertinente = ressource administrative et juridique Directeur concentrant historiquement les pouvoirs Valorisation de la figure de l'expert par rapport à celle du médiateur, facilitateur Traces laissées par l'histoire de la création « top-down » des PNx, et position haute (institution et ses agents) Critique de ceux qui cherchent le compromis PN comme bouc émissaire facile permettant de s'attaquer à l'Etat sans s'en prendre au Préfet par exemple 	<ul style="list-style-type: none"> La référence principale à la loi pour légitimer et justifier les orientations et l'action du PN Le pouvoir de police des gardes sous l'autorité du procureur et non du directeur de l'EP-PN L'autonomie et le statut juridique de l'EP-PN Loi de 1960 et ses textes d'application laissant une marge importante d'appréciation au Directeur sur l'exercice du pouvoir réglementaire Organigramme Peu de formalisation des connaissances et de la « doctrine » de l'EP-PN Turn-over faible des agents de terrain (le PN au concret)
Participation molle PN comme rassemblement sur des choix flous ou l'absence de choix	<ul style="list-style-type: none"> « Il faut connaître avant d'agir ou de choisir » Le PN a le temps devant lui, il gère du long terme Il faut tout planifier avant d'agir ; Confusion entre stratégie et gestion « On ne sait pas ce que fait le PN, ni ce qu'il veut précisément. Il cherche sûrement à nous rouler dans la farine » 	<ul style="list-style-type: none"> Paradoxe d'un fonctionnement en pyramide inversée couplé à une attente hiérarchique forte ne facilitant pas la prise de responsabilités Métiers « passion » à dominante technique Difficulté à dire clairement NON Arrangements dans le flou (nécessaires au début de la politique publique) Défiance et surveillance réciproque 	<ul style="list-style-type: none"> Management mettant en avant la hiérarchie formelle Peu de compétences managériales et de temps d'animation par les cadres intermédiaires Peu d'instruments managériaux au directeur pour affirmer un leadership et une ligne directrice Difficultés à produire de l'écrit stratégique : peu de formalisation de la « doctrine locale » et des connaissances
Théâtralisation justification des comportements par routines, et PN perçu comme abstract	<ul style="list-style-type: none"> « De toute façon, tout est décidé à Paris » « Connaître est un objectif en soi, indépendamment de l'utilité pour l'action » Le monde est simple, on raisonne de façon linéaire : une cause a une conséquence, on recherche des coupables 	<ul style="list-style-type: none"> Jeux de rôles permettant malgré des relations qui durent, de perpétuer l'évitement, les conflits et la participation molle sans engagement Difficulté à concilier des missions contradictoires, maintenues artificiellement ensemble par le mythe de la transversalité de l'agent de terrain Ecart entre pouvoir réel et pouvoir fantasmé 	<ul style="list-style-type: none"> L'autonomie et statut juridique de l'EPA « Extraterritorialité », « Monaco » Siège des institutions-PN loin du territoire-PN CA comme occasion de « coups de théâtre »

Encadré 13 : Le triangle de la « carte de l'expertise historique » des PNx



Encadré 14 : Le triangle de la « carte de l'expertise historique » des PNx qualifié



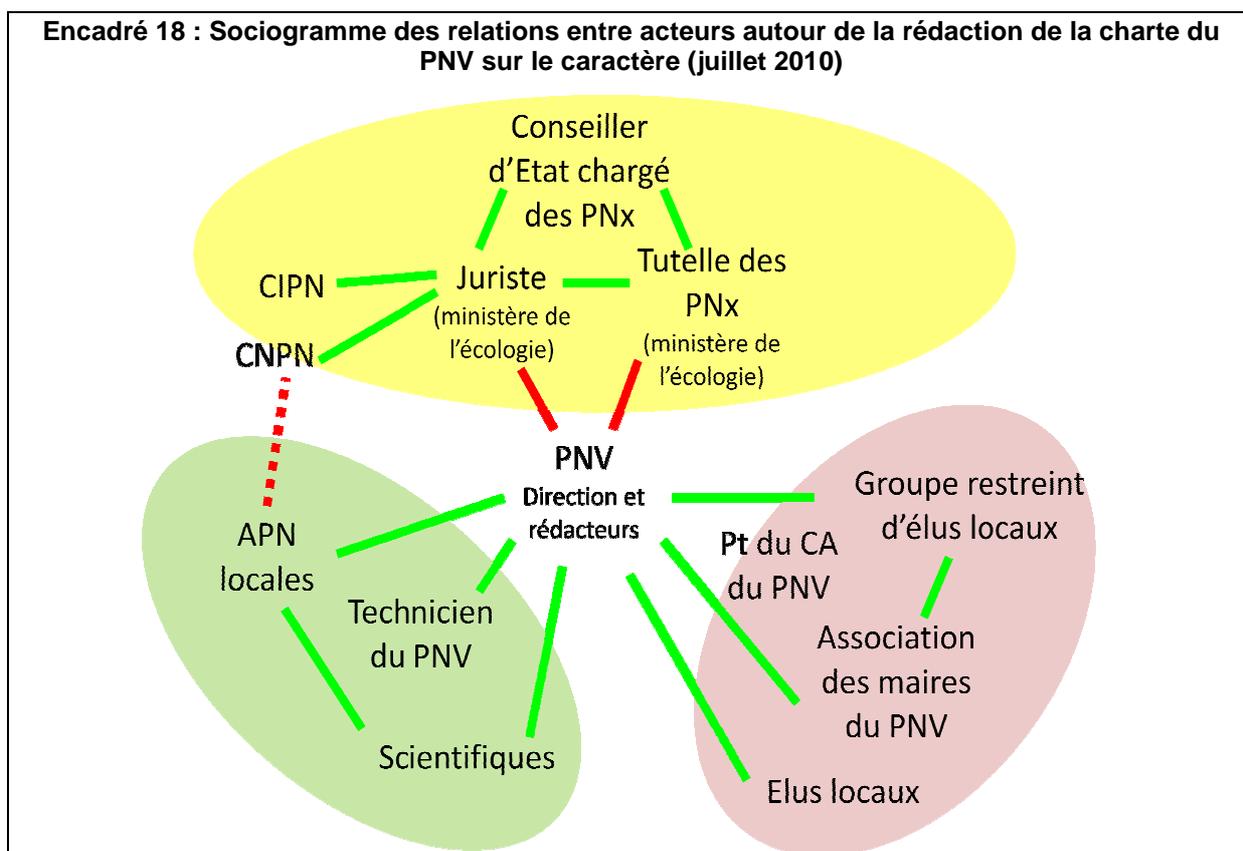
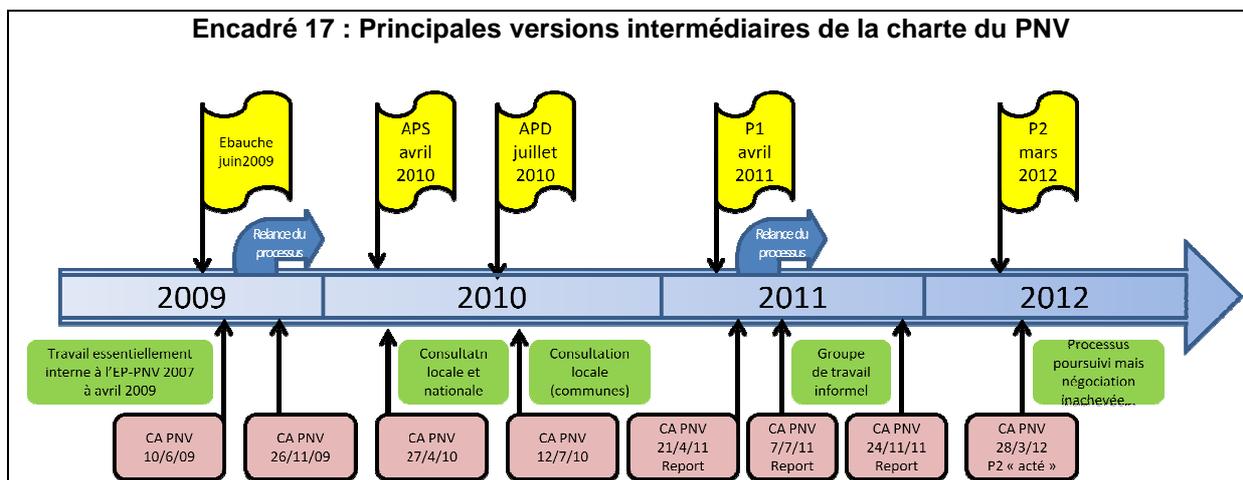
Encadré 15 : Les travaux de la retenue collinaire dite « de Belvedere »



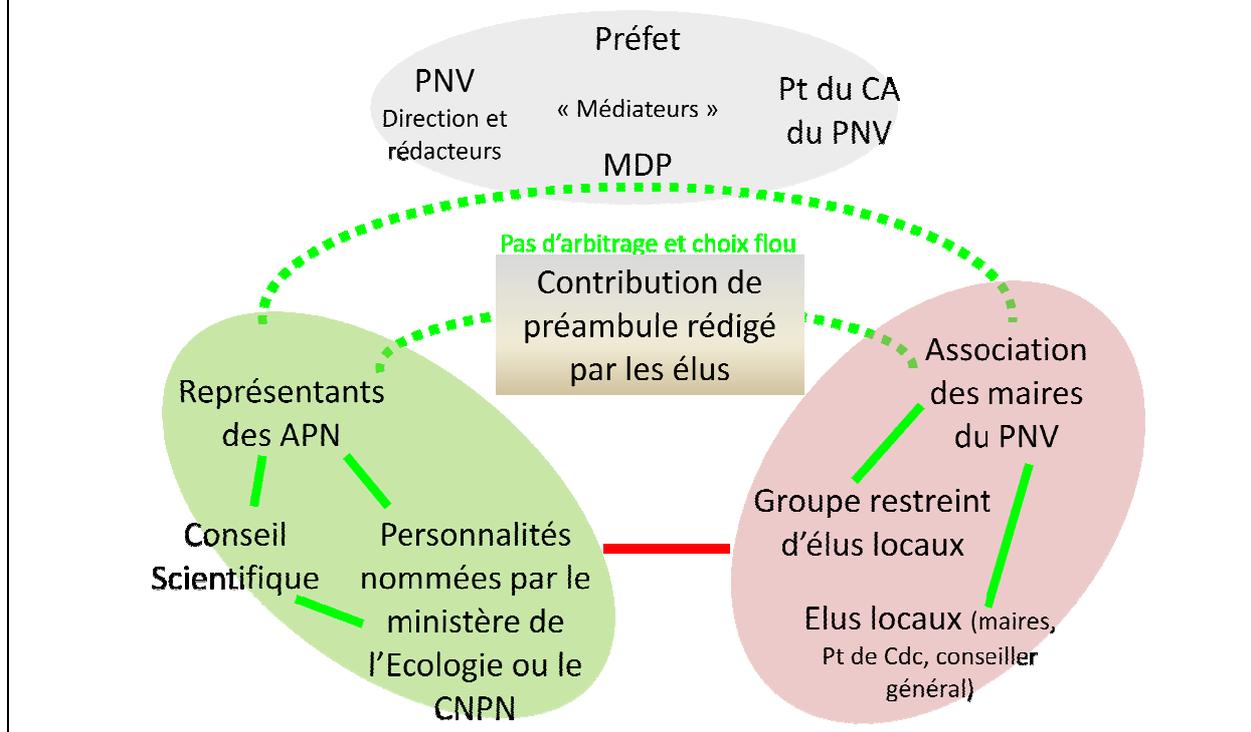
Encadré 16 : Les principaux paris de la loi de 2006 prennent à revers la gouvernance historique

Mise en œuvre pratique loi 1960 La gouvernance historique des PNx	Principaux éléments du cadre et de l'ambition formels de la loi de réforme de 2006
<p>Une ambition forte autour de deux paris : agir sur le territoire des autres sans maîtrise foncière en conciliant protection et développement ; trouver les solutions pratiques à l'intégration de ces deux enjeux.</p>	<p>Une ambition encore plus forte autour d'un nouveau pari : agir sur le comportement volontaire des autres en construisant une action collective territoriale intégrée autour des enjeux de protection d'un patrimoine d'intérêt national et de développement local.</p>
<p>La participation molle Le PN comme rassemblement sur des choix flous Ecueil = déficit d'identité (de leadership) des EP-PNx, et « des politiques publiques » très variables d'un PN à l'autre</p>	<p>Vers une clarification ? La reconnaissance explicite d'une mission de développement durable Article L331-1 : principe fort de protection et de préservation. Article L331-3 : deux parties dans la charte (objectifs de protection du cœur / orientations de protection, de mise en valeur et de développement durable en aire d'adhésion). Une clarification du statut et de la répartition des rôles dans l'ancienne « zone périphérique » rebaptisée « aire optimale d'adhésion » pour marquer la formalisation à venir de partenariats volontaires entre l'EP-PN et les acteurs du territoire Le principe de la libre adhésion des communes pour l'aire d'adhésion, avec la nécessité d'un choix fort et explicite d'engagement</p>
<p>L'évitement Le PN comme juxtaposition de mondes Ecueil = le cadre formel d'une participation octroyée (en CA) ne suffit pas à créer une situation de négociation volontaire dans laquelle les parties s'engagent. L'évitement répartit les enjeux et les rôles. Il n'y a pas de négociation car il y a peu ou pas d'enjeux communs</p>	<p>Responsabilité donnée au Président du conseil d'administration sur l'élaboration de la charte et la communication. Poids croissant des élus sur le pilotage de l'EP-PN Unification des territoires comme opportunité de lisser l'ancienne fracture entre zone centrale et zone périphérique : la loi de 2006 appelle PN l'ensemble des deux, alors que la loi de 1960 appelait PN la zone centrale ; la loi de 2006 crée le concept de solidarité écologique entre le cœur et l'aire d'adhésion. Posture d'animation de la concertation et de médiation l'EP-PN nécessaire pour construire la charte</p>
<p>Le conflit Le PN comme cristallisation de conflits Ecueil = faire partie du même territoire, être obligés de se mettre régulièrement autour de la table ne suffit pas pour créer les conditions de la coopération</p>	<p>Diagnostic partagé de territoire comme fondement de la charte Impératif délibératif de concertation pour élaborer la charte (opportunité d'écoute réciproque et de meilleure compréhension). Un parc présenté comme ressource et pas seulement comme contrainte dans un contexte sociétal plus favorable à l'écologie (écologie politique, développement durable...). La loi de 2006 prévoit le principe d'une « marque PN » attribuable à des biens et services. Les discours entourant le vote de la loi laissent présager une augmentation de l'ordre de 10% des moyens humains et financiers des PNx.</p>
<p>La théâtralisation Le PN comme abstraction et théâtre collectif plus que support d'action collective organisée Ecueil = régulation de l'action collective par la routine et des simplifications qui ne permettent pas de résoudre des problèmes de plus en plus complexes</p>	<p>Alors que la loi de 1960 définissait l'institutionnalisation et l'organisation formelle a priori (conseil d'administration, répartition des rôles...) et de façon descendante, la loi de 2006 crée la charte comme opportunité d'institutionnaliser a posteriori (et non a priori) les équilibres d'une négociation collective. Une charte présentée comme projet de territoire reposant sur une vision partagée et comme occasion de cerner les problèmes concrets du territoire pour sortir du théâtre et imaginer des solutions collectives.</p>

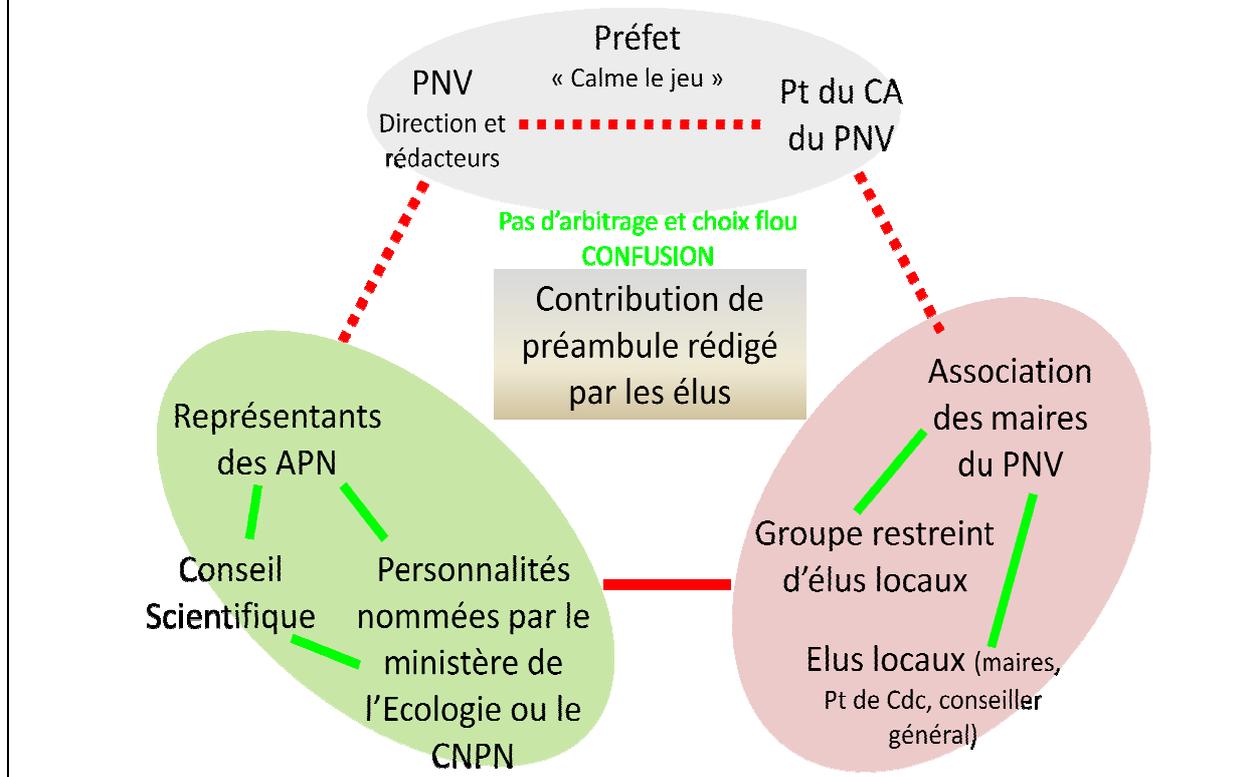
Chapitre 3 : L'élaboration des chartes à l'épreuve de la mise en œuvre concrète

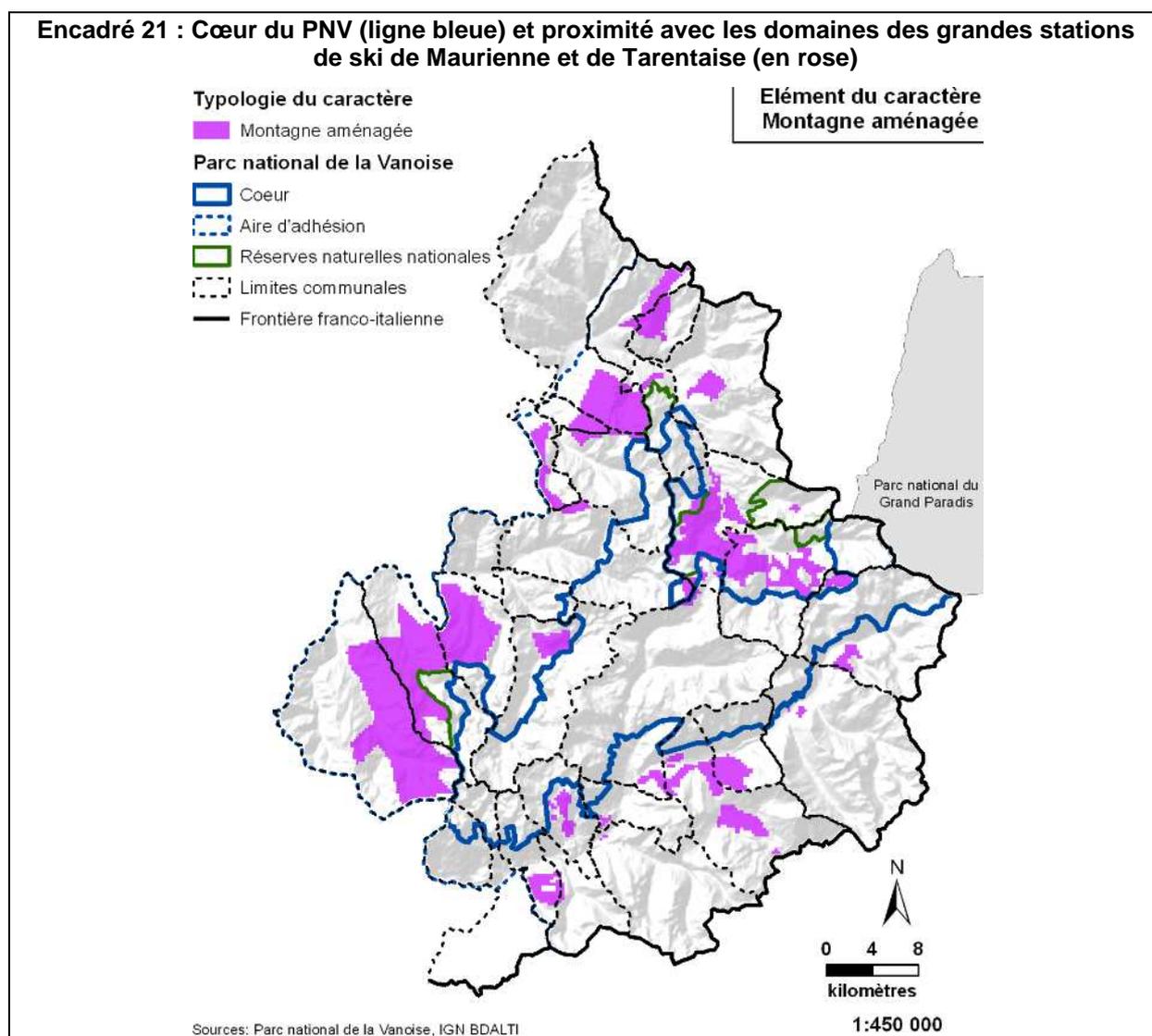


Encadré 19 : Sociogramme des relations entre acteurs autour de la rédaction de la charte du PNV sur le préambule des élus (début 2011)



Encadré 20 : Sociogramme des relations entre acteurs autour de la rédaction de la charte du PNV sur le préambule des élus (début 2011)



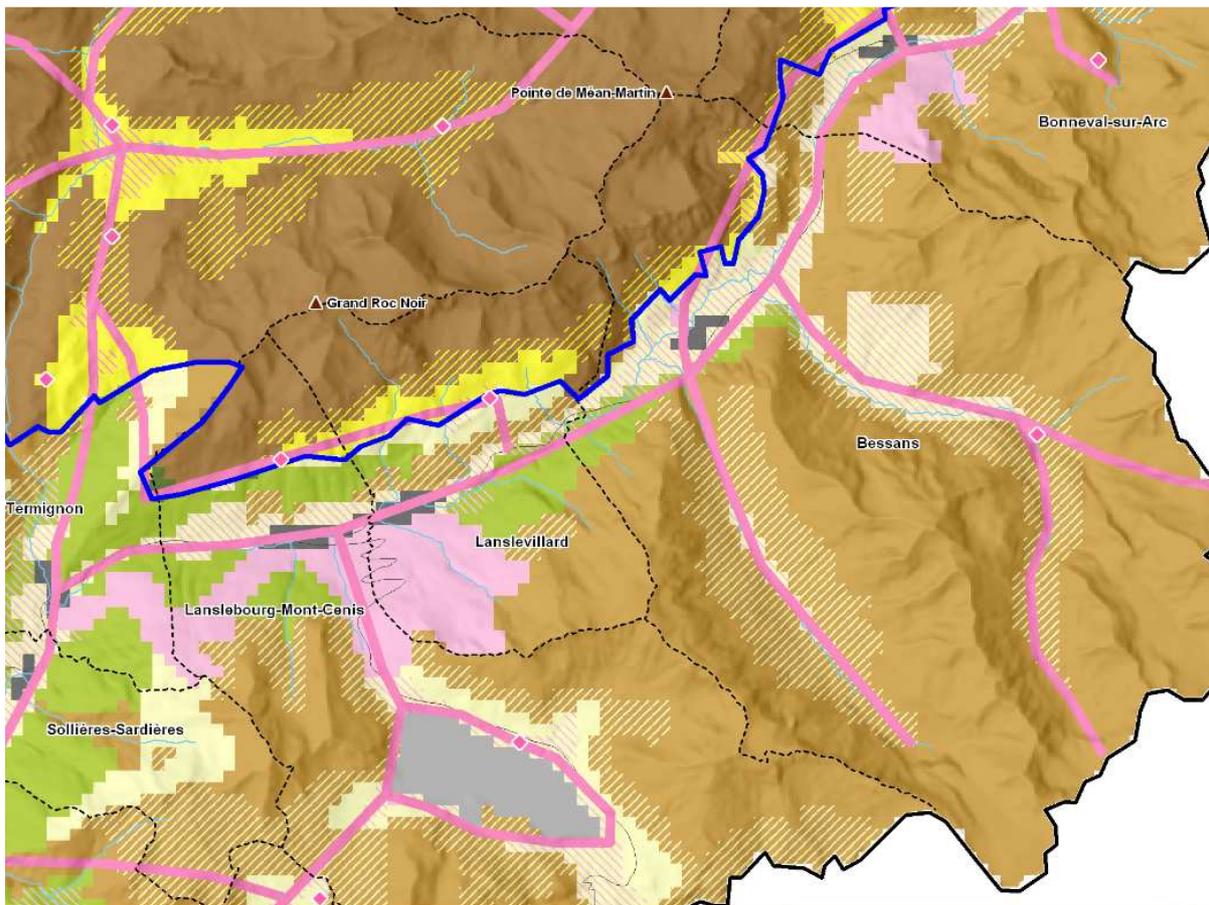


Encadré 22 : Tableau synthétique de comparaison de l'industrie du ski en Maurienne et en Tarentaise

	Tarentaise	Maurienne
Nb de remontées mécaniques	449	71
Nb de lits touristiques (marchands et non-marchand)	265 000	28 000
% de l'AOA en domaine skiable	27 %	5 %
Nb de journées-skieurs pendant la saison 2006-2007	11.7 millions	1.1 millions
Chiffre d'affaire des remontées mécaniques 2009/2010	400 M€ (soit 35% de l'industrie française des sports d'hiver). Son niveau se stabilise depuis quelques saisons.	82.8 M€ soit 16,3 % de celui de la Savoie. Il a augmenté de 26 depuis 2003 du fait du fort développement de l'offre ces dernières années.

Source : Diagnostic de territoire de l'EP-PNV (2008) et tableau de bord Tarentaise et Maurienne, MDP, 2011

Encadré 23 : Carte des vocations du PNV associée à l'APS (mai 2010) et à l'APD (juillet 2010)



Parc National de la Vanoise
 Avant-projet de Charte
 20 juillet 2010

Proposition de cartographie des vocations

VOCATION DES ESPACES	COEUR	AIRE D'ADHESION
Espaces à vocation de forte naturalité		
Espaces à vocation sylvicole dominante		
Espaces à vocation agro-pastorale dominante		
Espaces à vocation touristique dominante		
Espaces à vocation sylvicole et d'accueil du public		
Espaces à vocation agro-pastorale et d'accueil du public		
Espaces à vocation agro-pastorale et de forte naturalité		

Axes de fréquentation touristique et hébergements d'altitude

Parc national de la Vanoise

Coeur
 Aire optimale d'adhésion

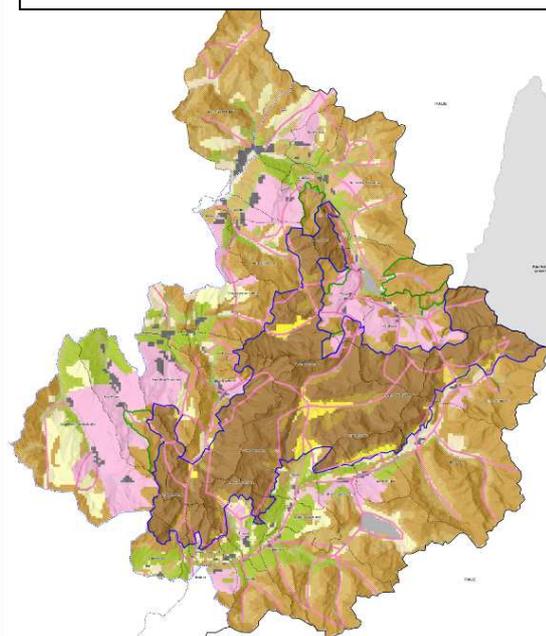
Réserves Naturelles Nationales

N
 0 2.5 5
 Kilomètres
 Échelle: 1:100 000

Habitat permanent et touristique
 Retenues d'eau pour la production hydroélectrique
 Principaux sommets
 Limites communales
 Axes routiers principaux
 Réseau hydrographique
 Frontière italienne

Sources : Parc national de la Vanoise, IGN BDA/It

Carte globale du territoire-PNV. La zone ci-dessus correspond à la Haute-Maurienne de la station de Val-Cenis à Bonneval sur Arc (point de repère = lac du Mont Cenis en gris)



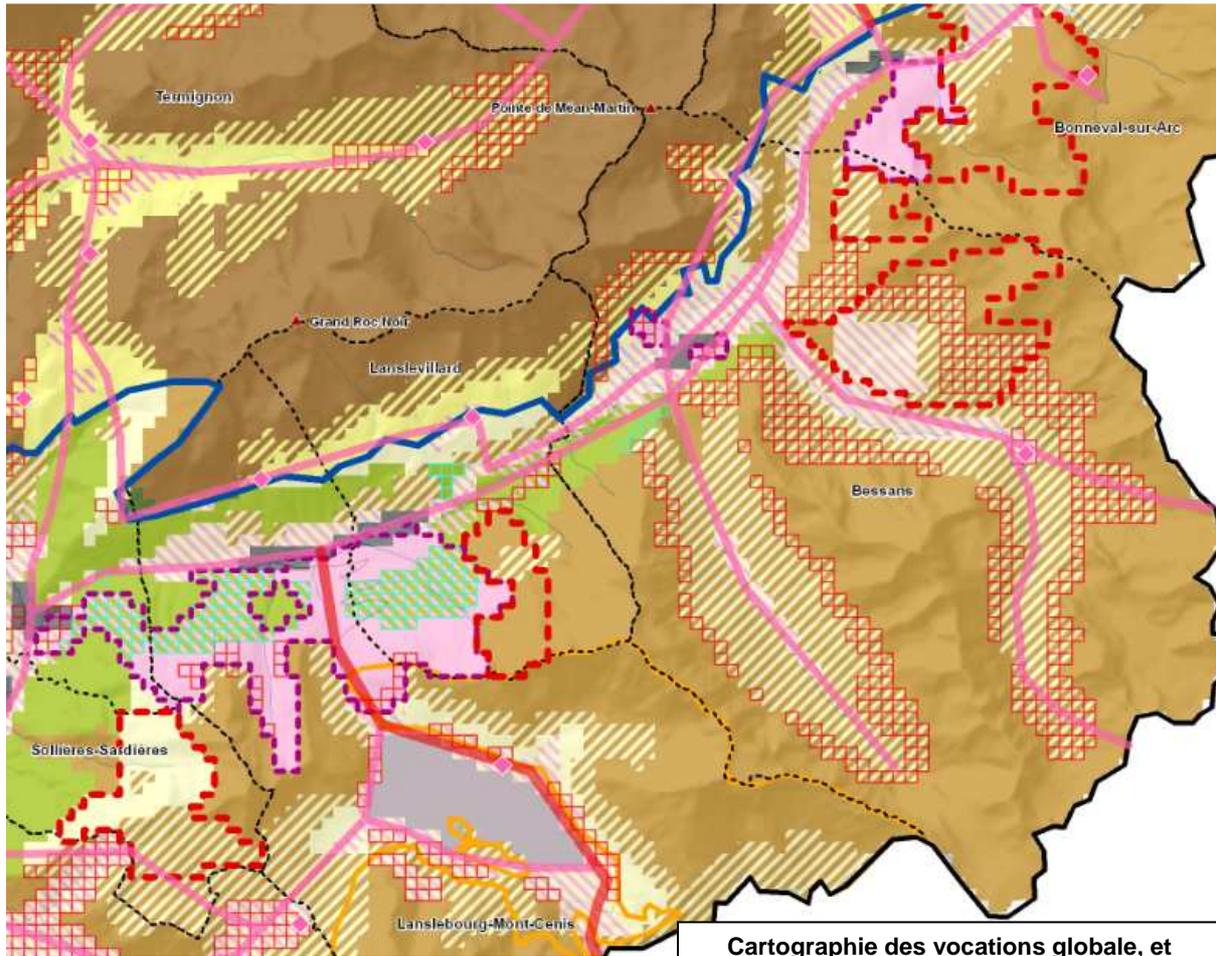
Encadré 24 : Notice de la carte des vocations du PNV associée à l'APS (mai 2010) et à l'APD (juillet 2010)

La notice a pour objet de préciser les effets de la charte qui intéressent chacun des type d'espaces cartographiés, au regard des enjeux en présence et de la vocation qu'elle soit dominante ou partagée.

Espaces à vocation de forte naturalité

PRÉSENTATION DE L'ESPACE	
Éléments de caractère correspondants	(Haute) montagne sauvage. Peut correspondre à tous types de milieux naturels hormis les ensembles de prairies montagnardes et subalpines (sauf dans les secteurs en déprise marquée).
Grands types d'espaces concernés	Essentiellement des : - secteurs à dominante minérale ou glaciaire : secteurs de haute montagne, grandes zones d'éboulis, de rochers ou de parois rocheuses, glaciers, gorges, - forêts à caractère sauvage, - secteurs de landes et fourrés de grande superficie (aulnaies...), - ripisylves, - quelques secteurs de pelouses alpines d'altitude non utilisés par le pastoralisme (secteurs peu accessibles, plus exploités...).
Enjeux en présence	Maintien du caractère sauvage par la limitation des équipements et des activités humaines.
EFFETS SUR LE CŒUR DU PARC	
Objectifs s'appliquant préférentiellement	Favoriser une grande naturalité et préserver le caractère sauvage là où il existe. Préserver la quiétude des animaux et des hommes et le calme des lieux. Disposer de zones de référence pour le suivi de l'évolution des milieux.
Critères d'évaluation des projets au regard des éléments du caractère	Critère général : la présence et les interventions humaines éventuelles doivent être « ponctuelles » (dans l'espace et dans le temps), « réversibles », discrètes et ne pas modifier les processus ni la composition ou l'évolution des systèmes naturels. Activités humaines et fréquentation : limitées aux activités conformes au caractère « aventureux » (alpinisme, randonnée, ski de randonnée) ; effectifs réduits, modalités de pratique « discrète ». Manifestations sportives : exceptionnelles, limitées en nombre d'épreuves et nombre de participants. Équipements et infrastructures : limités aux besoins de l'accessibilité/accueil des alpinistes et randonneurs (sentiers et refuges) et de la surveillance (cabanes). Pas d'intervention directe sur les milieux susceptible d'en modifier la composition ou l'évolution (même à des fins conservatoires).
EFFETS SUR L'AIRE D'ADHÉSION	
Orientations s'appliquant préférentiellement	<ul style="list-style-type: none"> - Assurer les continuités écologiques et réduire les obstacles aux déplacements des animaux ou leur dangerosité, - préserver la fonctionnalité et le bon état des milieux aquatiques et de la ressource en eau, - maintenir les populations de gibier par des pratiques adaptées et permettre la restauration des populations plus fragilisées, - maintenir la biodiversité globale par la complémentarité des sites à statut particulier, - prévenir la quiétude des espèces animales de plus fort intérêt sur les sites sensibles, - restaurer et maintenir la qualité écologique de sites d'intérêt spécial, - limiter le dérangement de la faune par les activités de loisirs en espaces naturels ; notamment par : <ul style="list-style-type: none"> - absence d'aménagement lourd, - réglementation de la circulation motorisée de loisirs.

Encadré 25 : Carte des vocations du PNV après concertation avec les communes (février 2011)



Cartographie des vocations globale, et zoom sur la Haute-Maurienne (ci-dessus)

Projet de Charte
Document de travail du 04/02/2011

Evolution de la cartographie des vocations

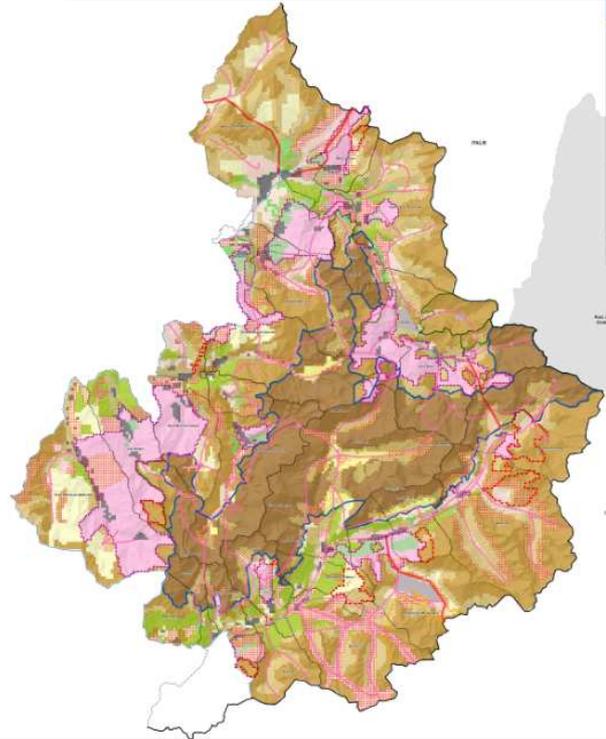
VOCATION DES ESPACES	COEUR	AIRE D'ADHESION
Espaces à vocation de forte naturalité		
Espaces à vocation sylvicole dominante		
Espaces à vocation agropastorale dominante		
Espaces à vocation touristique dominante		
Espaces à vocation sylvicole et touristique		
Espaces à vocation agropastorale et touristique		
Espaces à vocation agropastorale et de forte naturalité		

Domaines skiables
 Principaux itinéraires pédestres
 Principales routes touristiques
 Accueil en hébergement d'altitude
 Zones de questionnement pour l'évolution du tourisme d'hiver
 Autres modifications proposées par les communes
 Modifications proposées par l'ONF

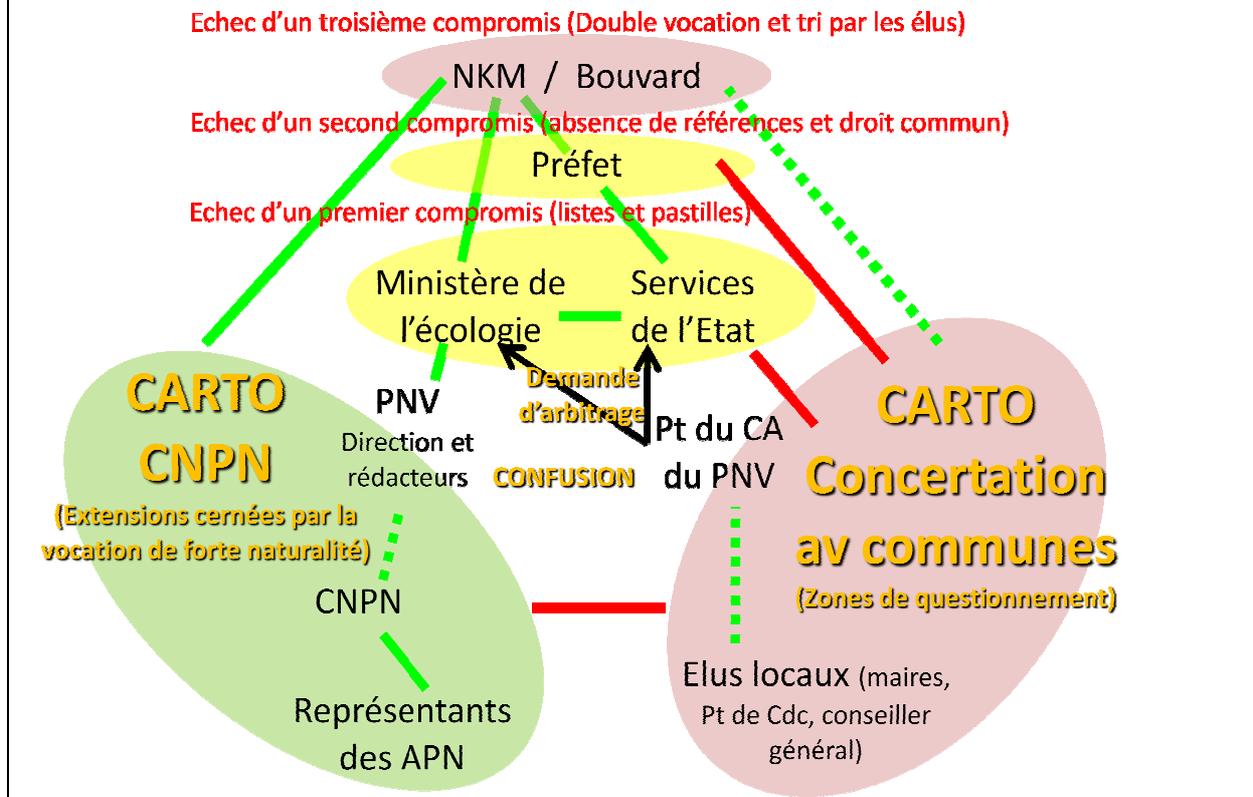
Principaux lieux d'habitat permanent ou touristique
 Retenues d'eau pour la production hydroélectrique
 Principaux sommets
 Axes routiers principaux
 Réseau hydrographique

Limites
 Coeur du Parc
 Aire optimale d'adhésion
 Réserves naturelles nationales
 Arrêtés de protection de biotope
 Limites communales
 Frontière franco-italienne

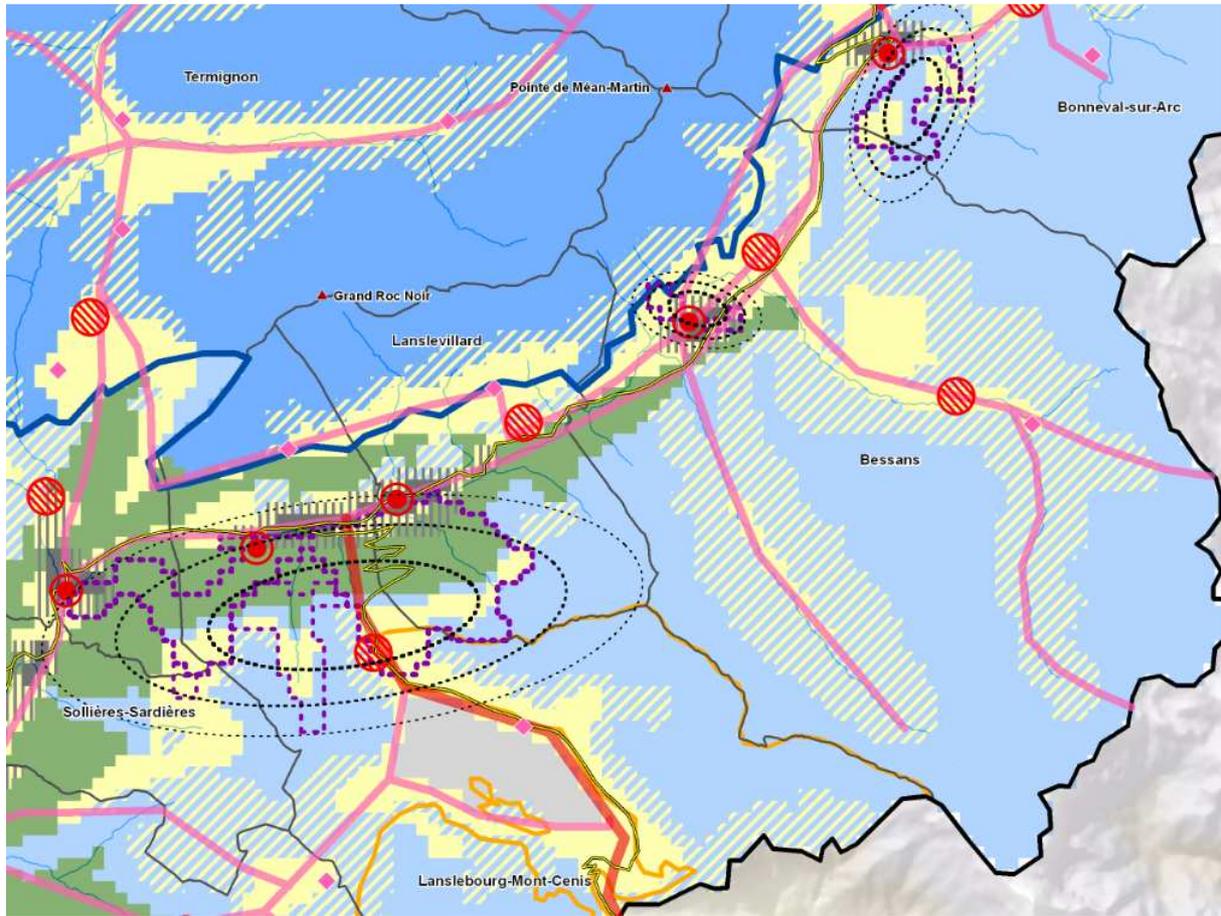
0 2,5 5 Kilomètres Echelle 1:100000
 Source: Parc national de la Vanoise, IGN BD Alti



Encadré 26 : Sociogramme des relations entre acteurs du PNV autour de la cartographie des extensions potentielles des stations de ski (juin 2011)



Encadré 27 : Carte des vocations du PNV proposée au CA du 28/3/12



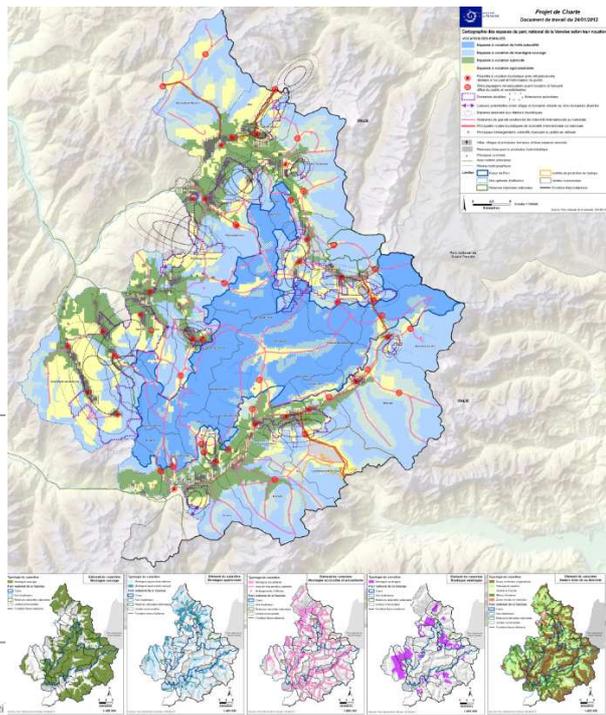
Projet de Charte
Document de travail du 24/01/2012

Cartographie des vocations globale, et zoom sur la Haute-Maurienne (ci-dessus)

Cartographie des espaces du parc national de la Vanoise selon leur vocation

VOCATION DES ESPACES

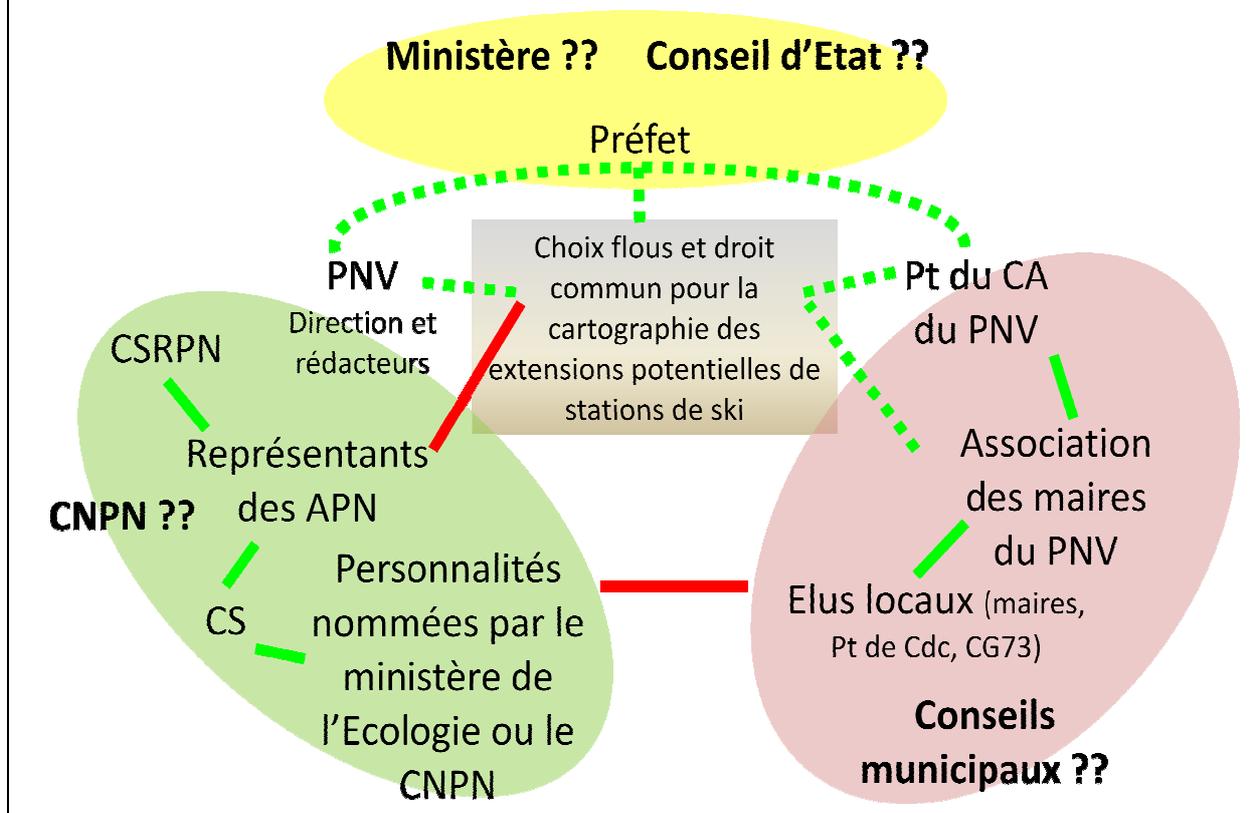
- Espaces à vocation de forte naturalité
 - Espaces à vocation de montagne sauvage
 - Espaces à vocation sylvicole
 - Espaces à vocation agro-pastorale
 - Polarités à vocation touristique avec infrastructures dédiées à l'accueil et l'information du public
 - Sites paysagers remarquables ayant vocation à l'accueil diffus du public et sensibilisation
 - Domaines skiabiles Extensions autorisées
 - Liaisons potentielles entre village et domaine skiable ou inter domaines skiabiles
 - Espaces associés aux stations touristiques
 - Itinéraires de grande randonnée de notoriété internationale ou nationale
 - Principales routes touristiques de notoriété internationale ou nationale
 - Principaux hébergements collectifs d'accueil du public en altitude
-
- Villes, villages et principaux hameaux et leurs espaces associés
 - Retenues d'eau pour la production hydroélectrique
 - Principaux sommets
 - Axes routiers principaux
 - Réseau hydrographique
-
- Limites**
- Cœur du Parc
 - Arrêtés de protection de biotope
 - Aire optimale d'adhésion
 - Limites communales
 - Réserves naturelles nationales
 - Frontière franco-italienne



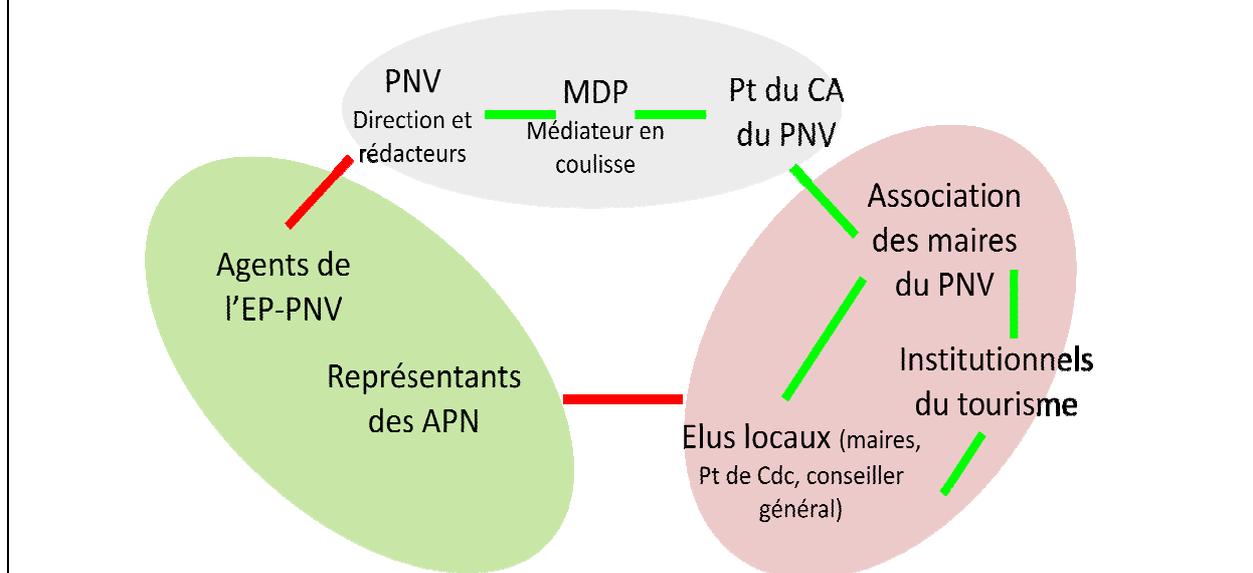
0 2,5 5
Kilomètres Echelle 1:100000

Source: Parc national de la Vanoise, IGN BD Alti

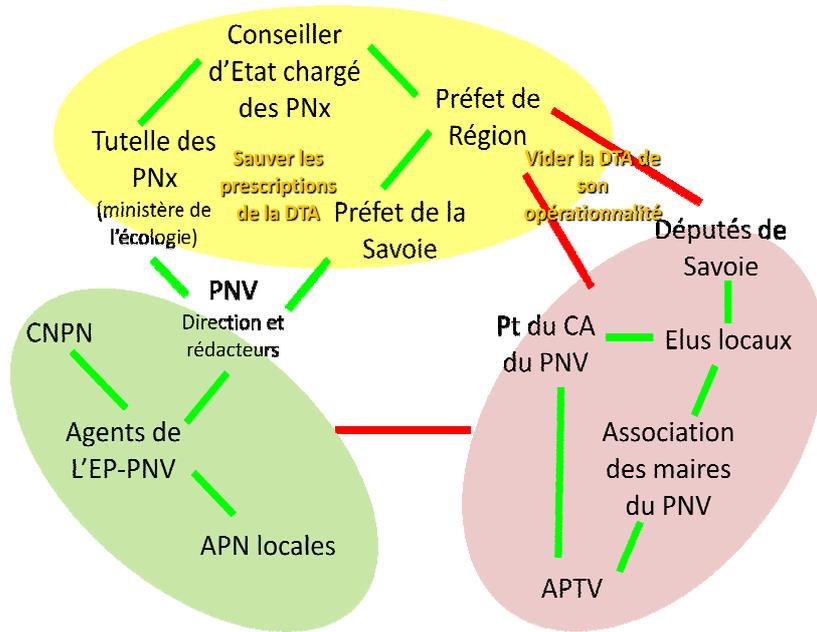
Encadré 28 : Sociogramme des relations entre acteurs du PNV autour de la cartographie des extensions potentielles des stations de ski (juin 2012)



Encadré 29 : Sociogramme des relations entre acteurs qui s'articulent autour de la rédaction de la stratégie touristique de territoire et du modèle des stations de ski (avril 2010)

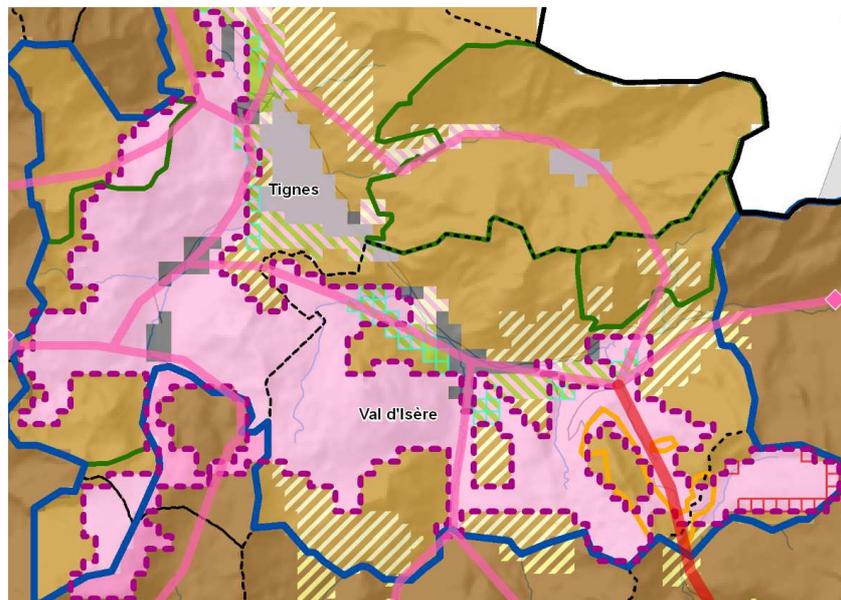


Encadré 30 : Sociogramme des relations entre acteurs qui s'articulent autour de la rédaction de la stratégie touristique de territoire et du modèle des stations de ski (février 2011)

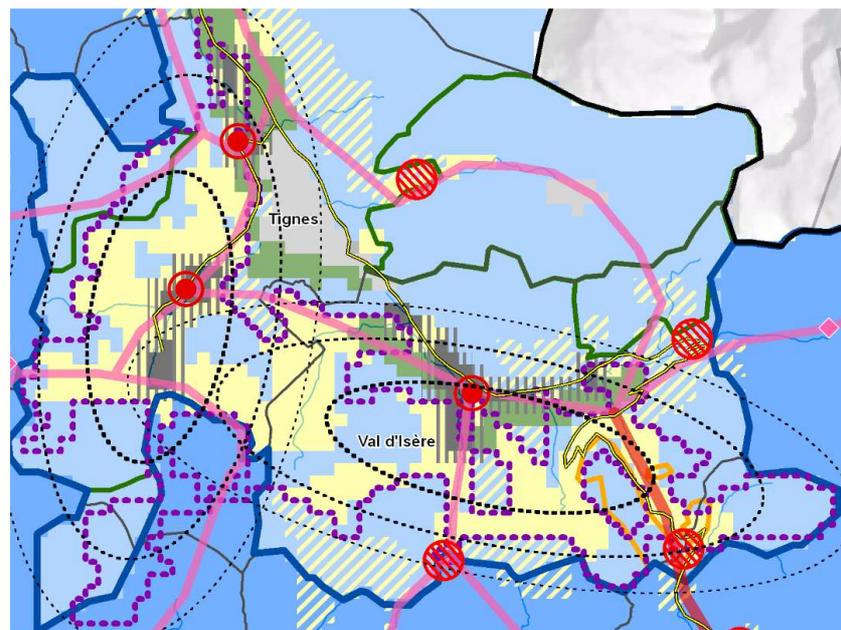


Encadré 31 : Comparaison entre cartographie et légende de la carte des vocations entre la version présentée au CA du 21/4/11 et du 28/3/12 (secteur de Tignes-Val d'Isère)

En gris clair dans les deux cartes : « Retenue d'eau pour la production hydroélectrique »

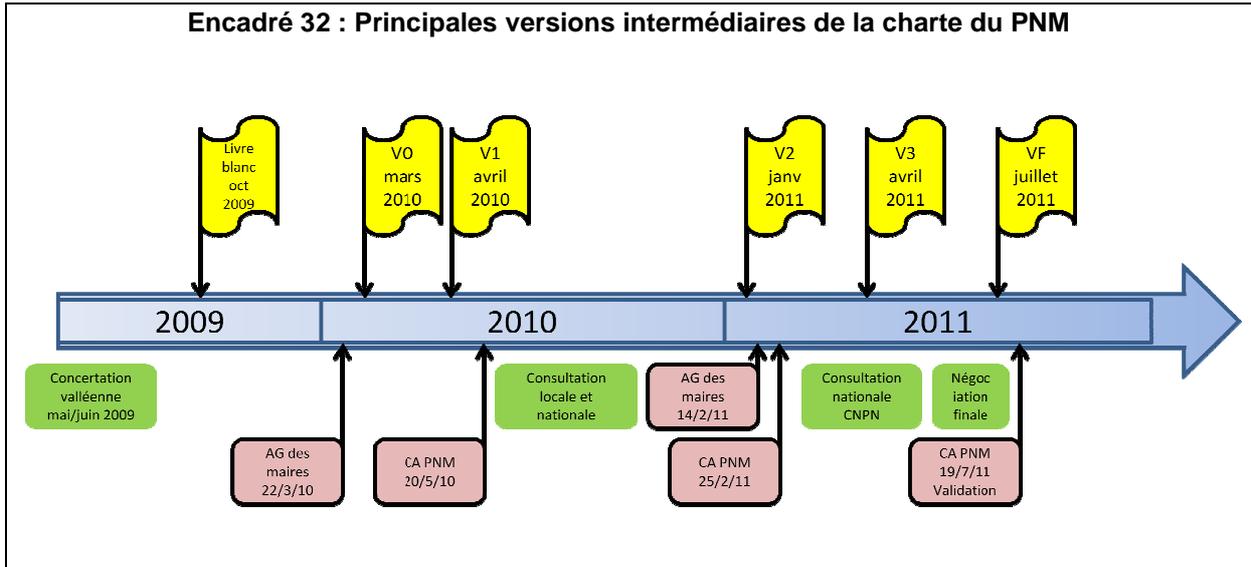


En gris foncé : « principaux lieux d'habitat permanent et touristique »

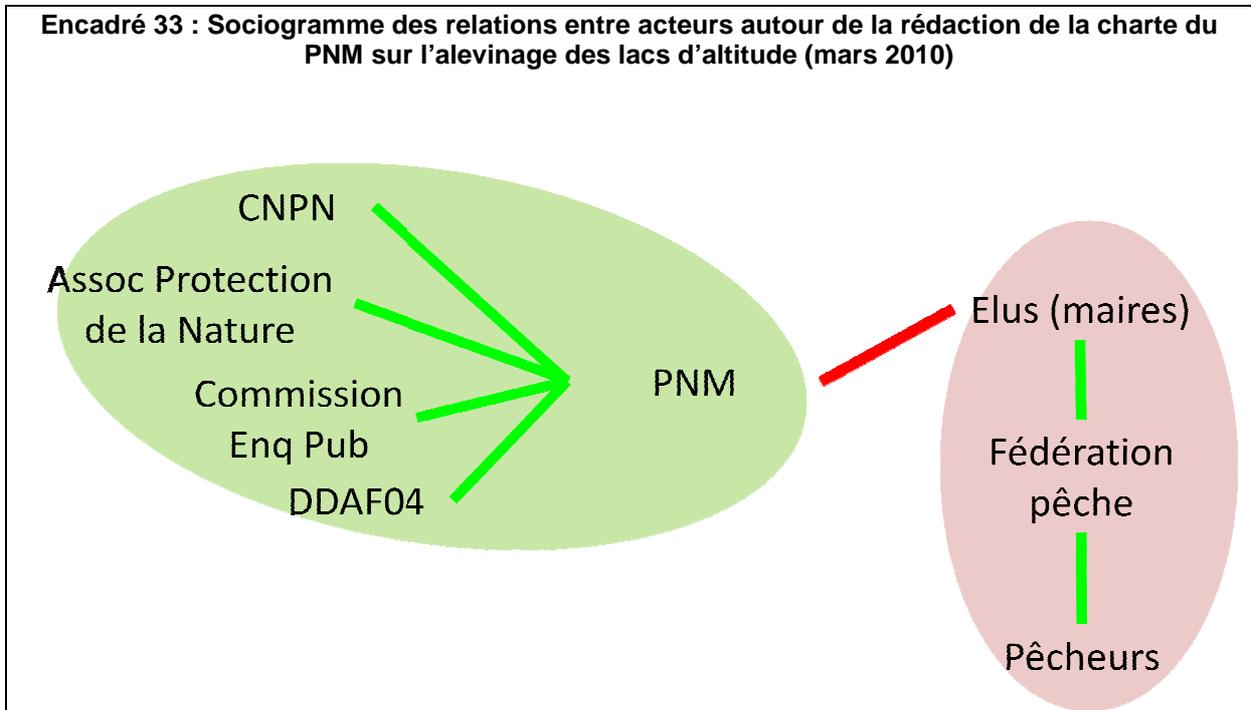


En gris plein et hachuré : « villes, villages et principaux hameaux et leurs espaces associés »

Encadré 32 : Principales versions intermédiaires de la charte du PNM



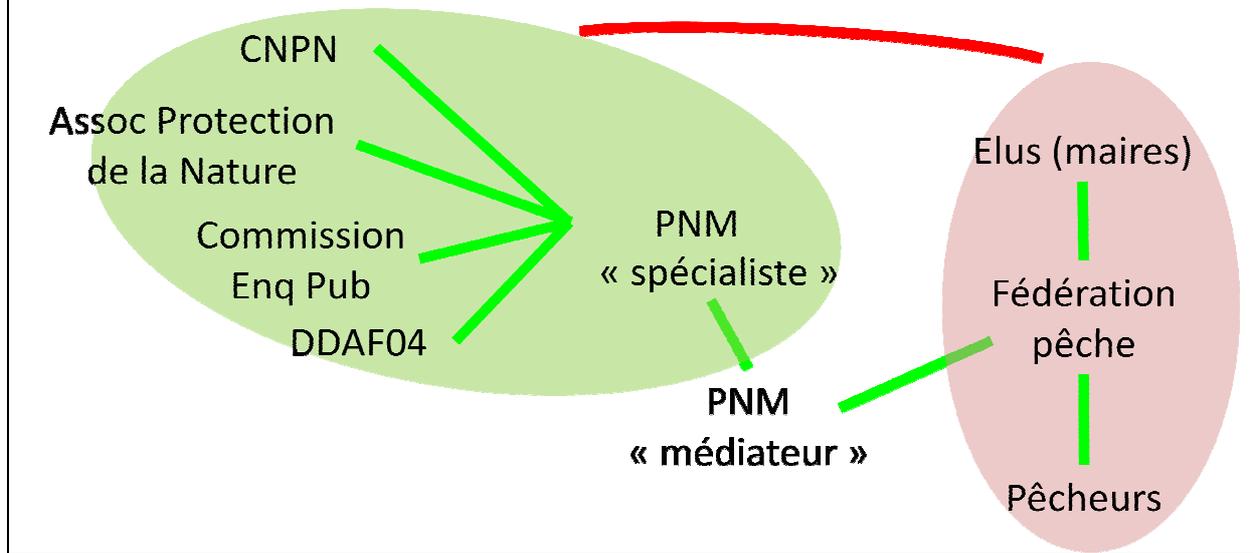
Encadré 33 : Sociogramme des relations entre acteurs autour de la rédaction de la charte du PNM sur l'alevinage des lacs d'altitude (mars 2010)



Encadré 34 : Le triton alpestre (photo Mathieu Denoël)



Encadré 35 : Sociogramme des relations entre acteurs autour de la rédaction de la charte du PNM sur l'alevinage des lacs d'altitude (avril 2010 à juillet 2012)

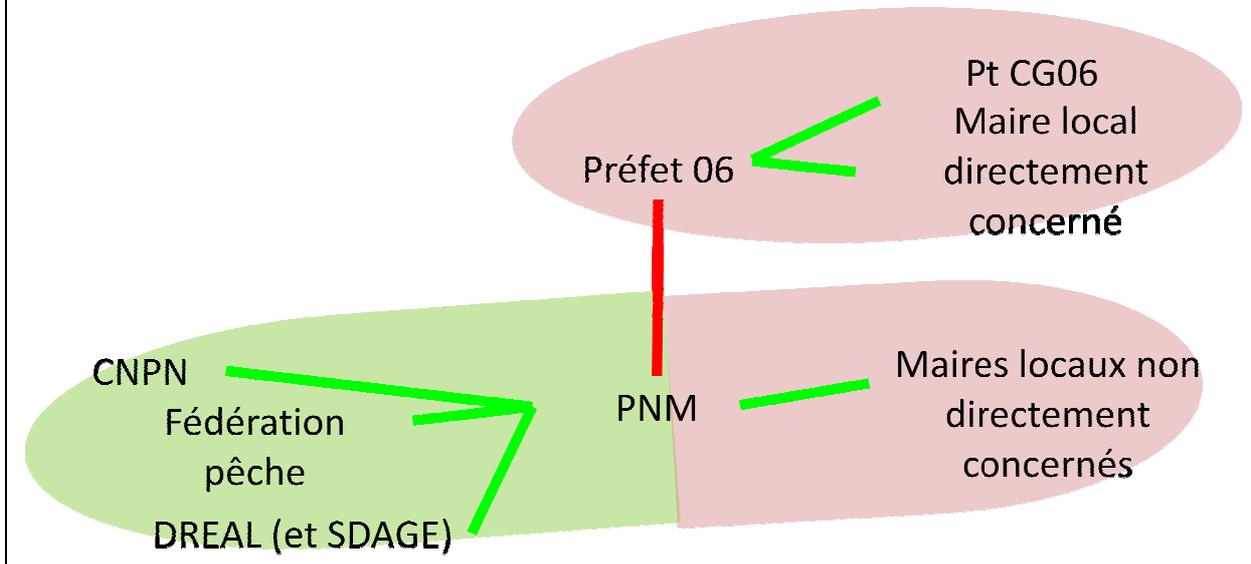


Encadré 36 : Tableau des retombées fiscales en 2009 payés par EDF au profit des communes concernées par l'utilisation des eaux locales (taxe additionnelle)

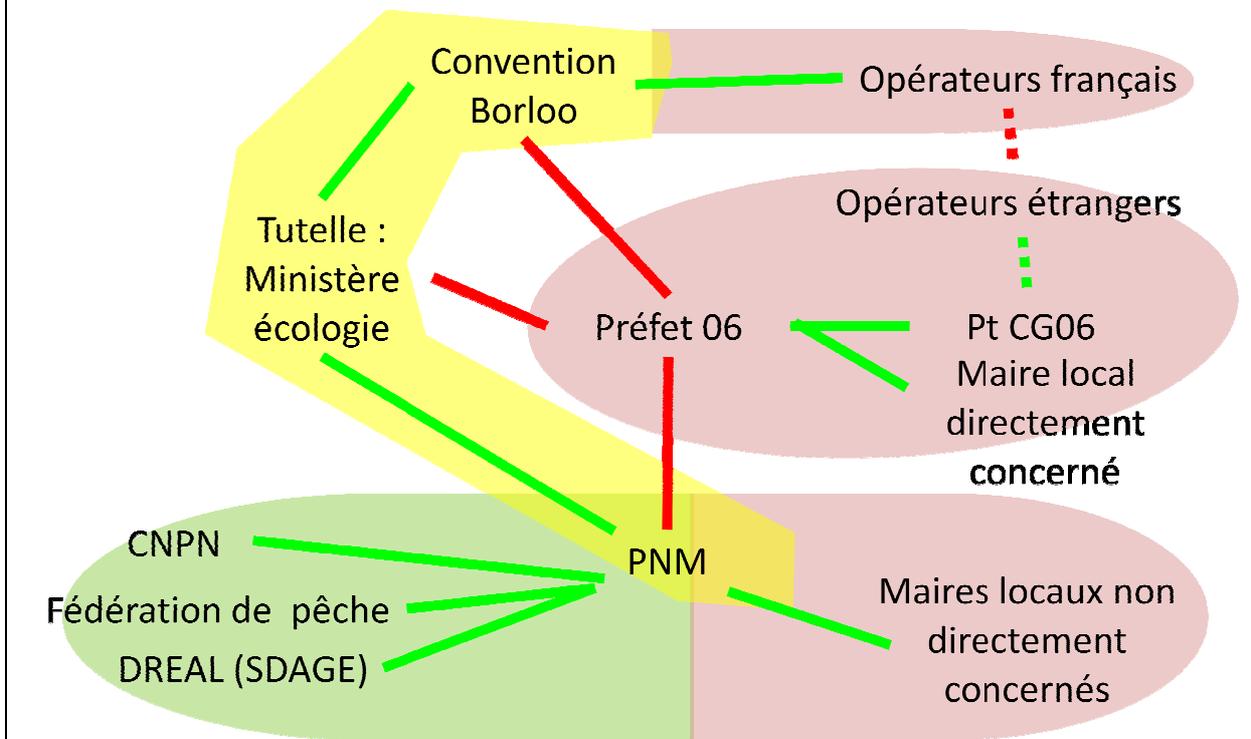
Collectivités Publiques	Taxe Prof.	Taxes Foncières	Redevance Art.43 du CDC	Taxe additionnelle (1)	Redevance alevinage	Total
Bairols	53.230	26.756	333	17.175	/	97.494
Clans	128.551	41.056	834	33.920	/	204.361
Ilonse	33.726	23.694	194	9.135	/	66.749
Isola	/	/	/	/	/	/
La Tour	26.222	6.331	160	8.247	/	40.960
Marie	63.332	31.870	371	19.238	/	114.811
Malaussène	/	/	/	/	/	/
Massoins	55.490	7.338	175	8.725	/	71.728
Rimplas	14.419	13.068	138	6.817	/	34.442
Roure	48.923	51.147	329	15.230	/	115.629
St Etienne-de-Tinée	/	/	/	11.101 + 33.000 = 44.101 (2)	/	44.101 <i>ce montant n'a jamais été encaissé ! *</i>
St Sauveur/T	84.629	77.056	757	37.276	/	199.718
Tournefort	81.108	58.718	506	26.644	/	166.976
Utelle	5.848	1.735	44	1.085	/	8.712
Valdebløre	8.112	2.210	91	5.407	/	15.820
Total Communes	603.590	340.979	3.932	233.000	/	1.181.501

Extrait du rapport du 15/12/2010 à la préfecture des Alpes-Maritimes (p. 30 et 31), rédigé par la commission d'enquête relative à la demande de renouvellement de la concession hydroélectrique avec déclaration d'utilité publique pour l'aménagement des chutes de Saint-Etienne de Tinée, Bancairon et la Courbasse-Massoins, sur le Rabuons, la Tinée et le Var.

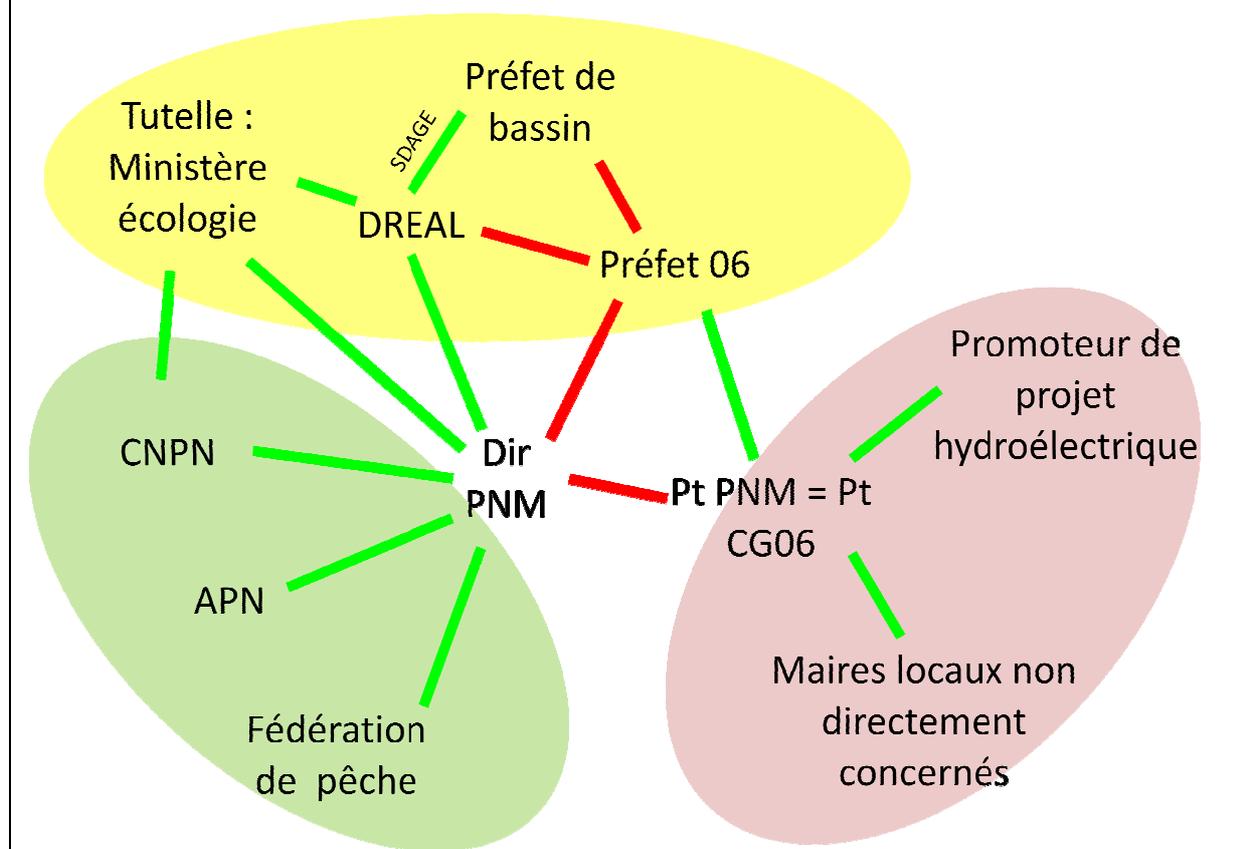
Encadré 37 : Sociogramme des relations entre acteurs autour de la rédaction de la charte du PNM sur l'hydroélectricité (17 juin 2010)



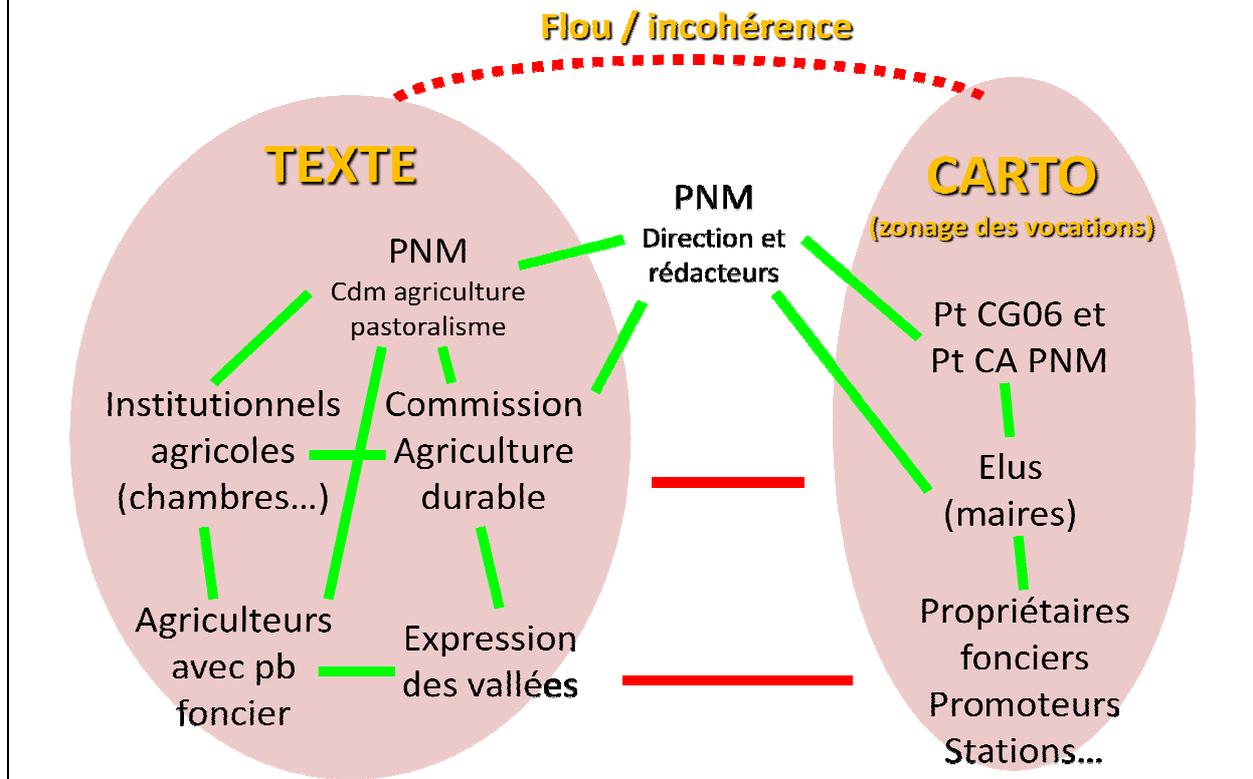
Encadré 38 : Sociogramme des relations entre acteurs autour de la rédaction de la charte du PNM sur l'hydroélectricité (23 juin 2010)



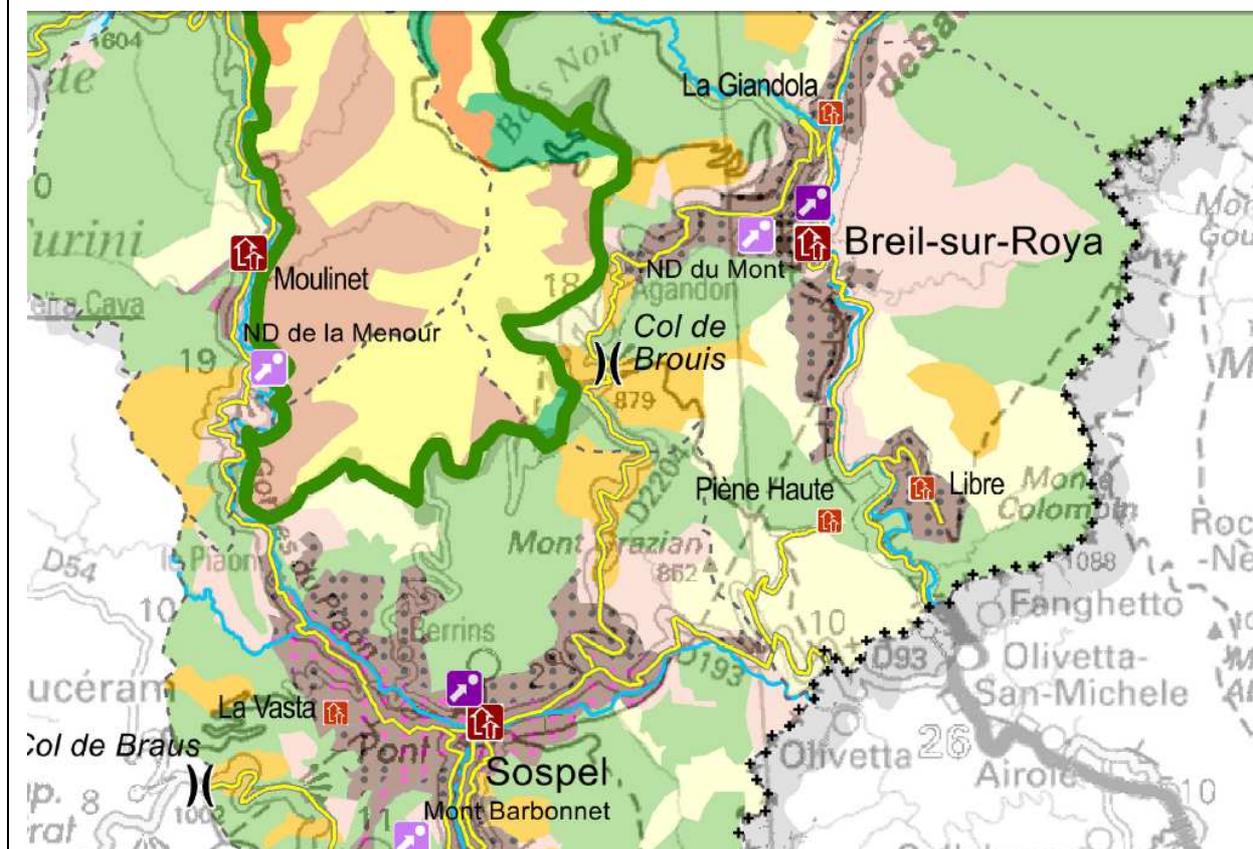
Encadré 39 : Sociogramme des relations entre acteurs autour de la rédaction de la charte du PNM sur l'hydroélectricité (janvier à avril 2011)



Encadré 42 : Sociogramme des relations entre acteurs autour de la rédaction de la charte du PNM sur le croisement entre enjeu d'urbanisme et de foncier agricole (fin 2010)



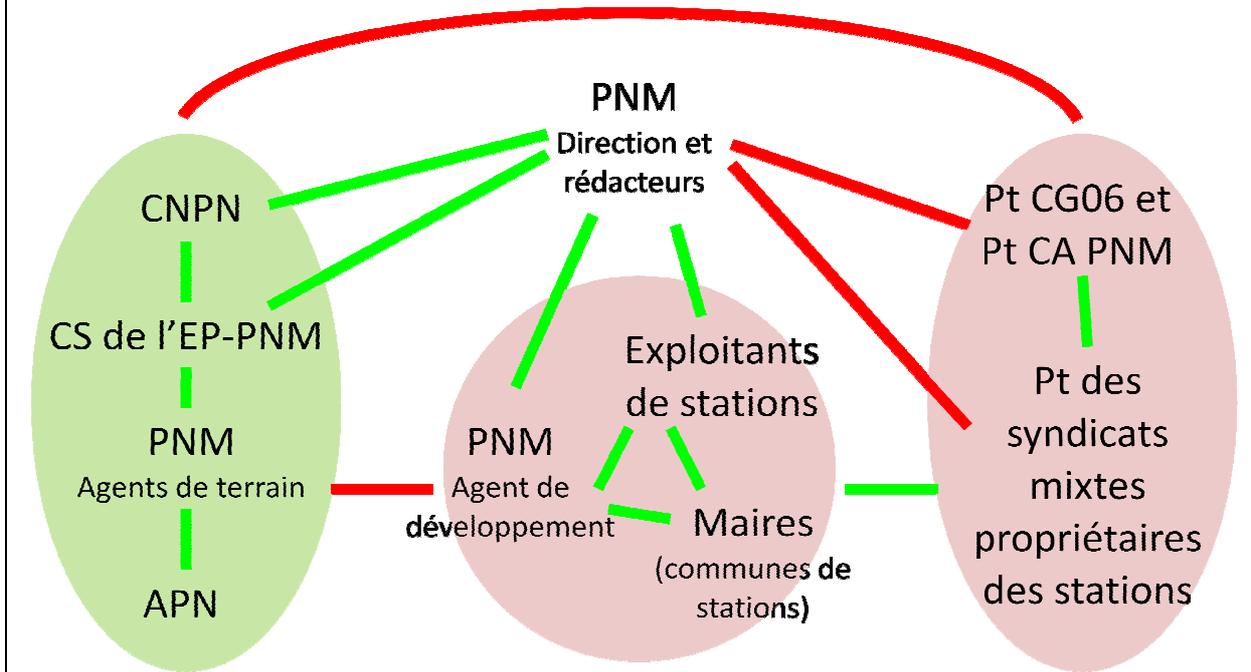
Encadré 43 : secteur de Sospel sur la cartographie des vocations du PNM associée à VF (juillet 2012)



Encadré 44 : comparaison des cartographies des vocations associées à V1 (avril 2010 au-dessus) et VF (juillet 2012 au-dessous) sur le secteur de Péone-Valberg

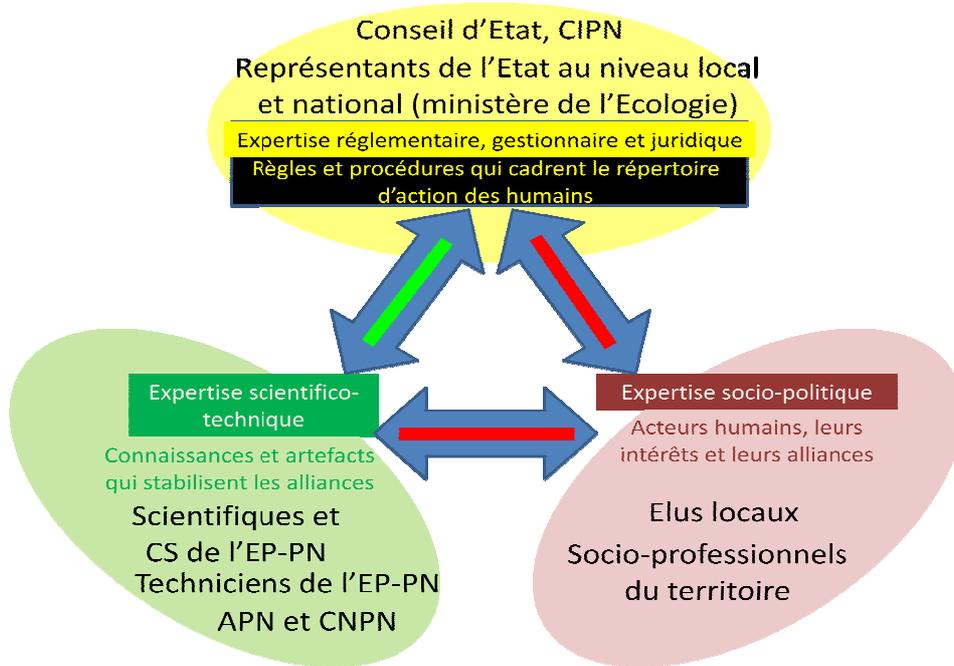


Encadré 45 : Sociogramme des relations entre acteurs autour de la rédaction de la charte du PNM sur les stations de ski (janvier à avril 2011)

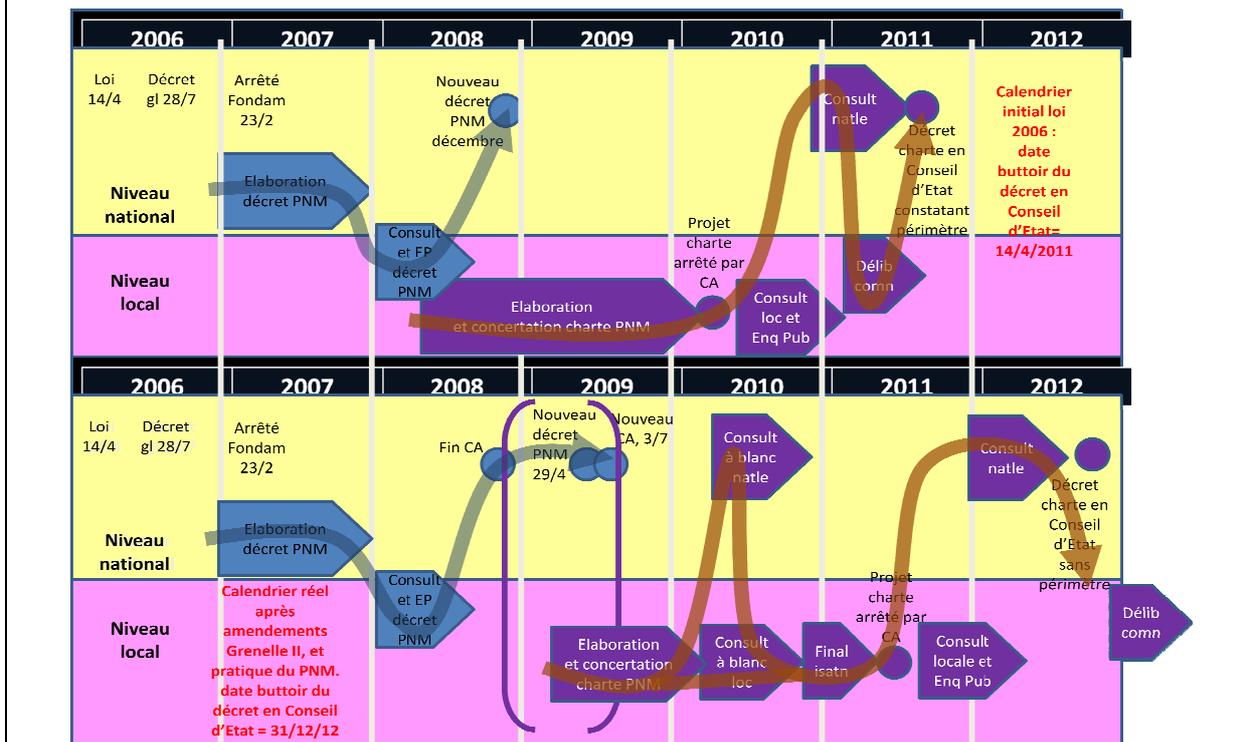


Conclusion de la partie I : une dominante de réactualisation

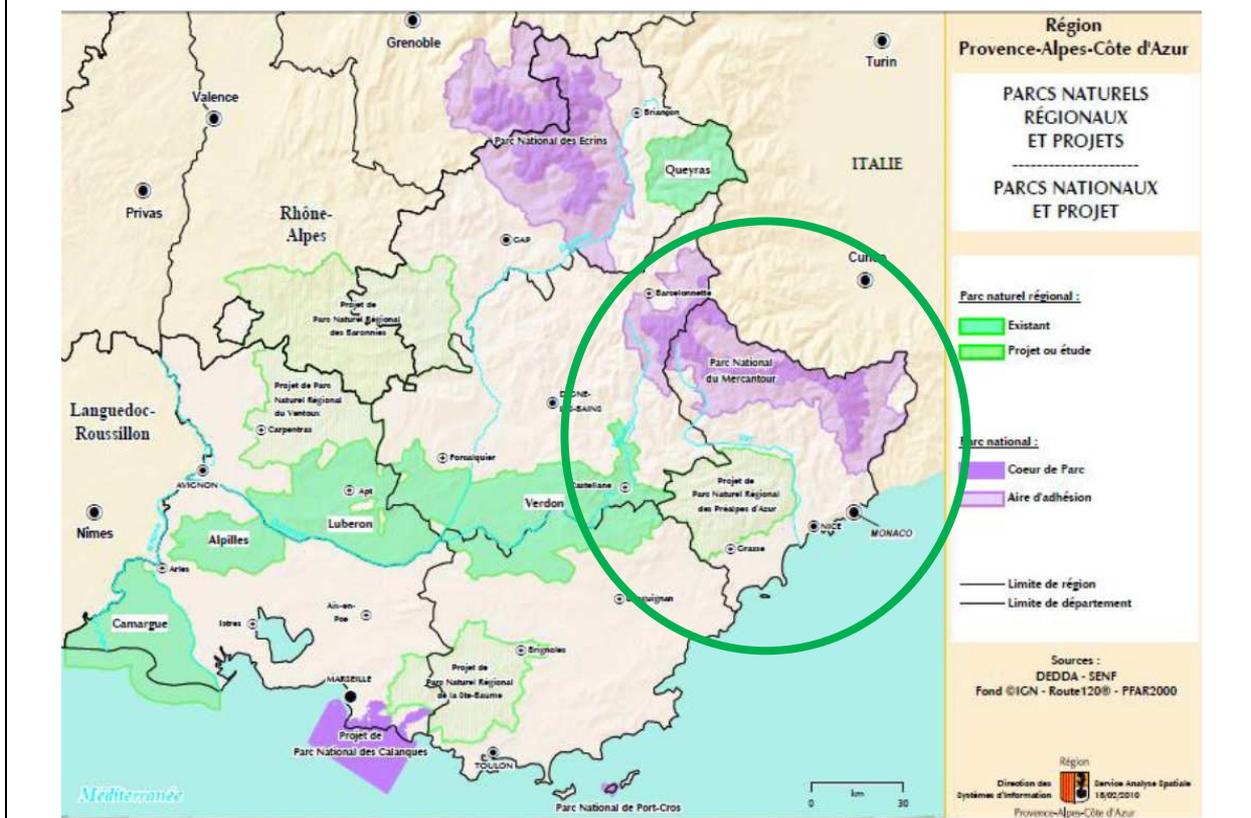
Encadré 46 : Superposition entre la carte de l'expertise historique des PNx et les jeux d'acteurs récurrents autour de la rédaction des points durs des chartes du PNV et du PNM



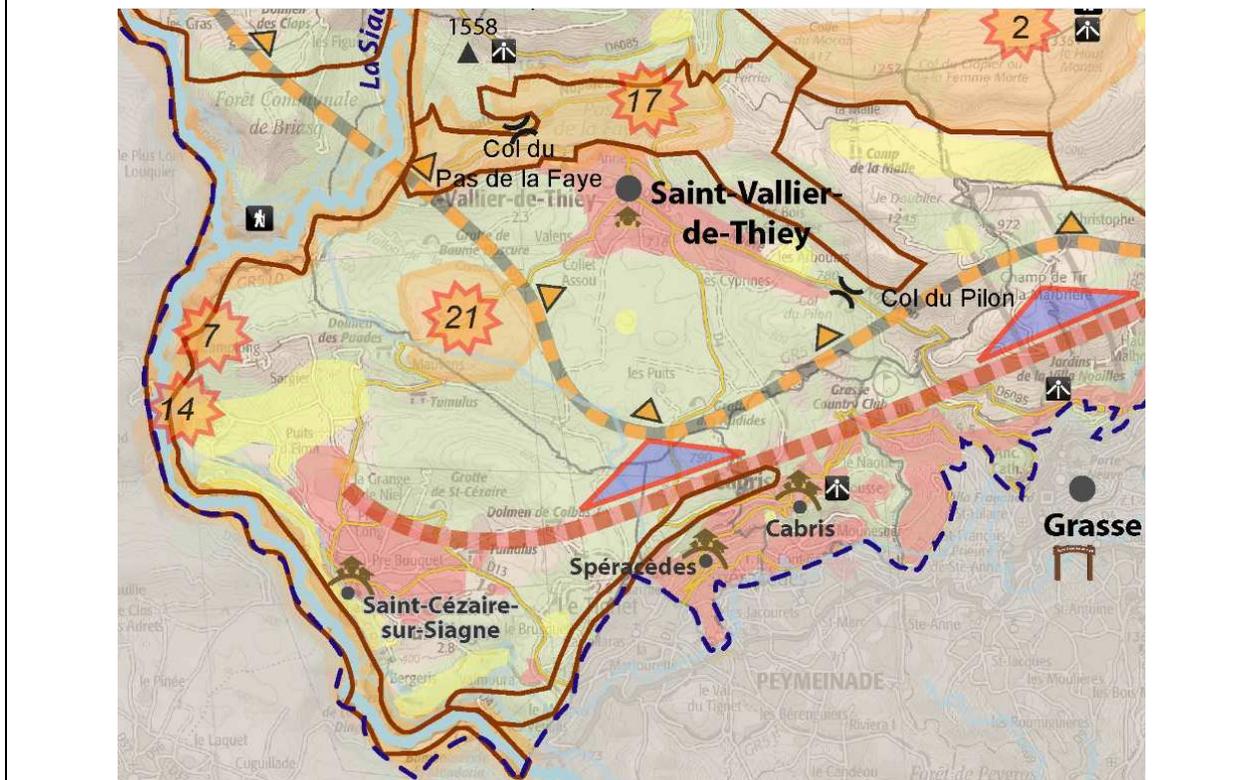
Encadré 47 : Illustration des phases nationales et locales du processus d'élaboration de la charte du PNM, comparant le calendrier législatif initial de la loi de 2006, et le calendrier suivi



Encadré 48 : Cartes des parcs nationaux et parcs naturels régionaux existant ou en projet dans la Région PACA, 2011



Encadré 49 : Plan de parc associé à la charte du PNR des Préalpes d'Azur, secteur de Saint-Cézaire-Sur-Siagne / Grasse



Encadré 50 : Effets juridiques de la charte (automatiques pour le cœur et en cas de décision d'adhésion de la commune en aire d'adhésion)

		COEUR		AIRE D'ADHESION	
		Rapport entre documents	Consultation de l'EP	Rapport entre documents	Consultation de l'EP
Urbanisme (SCOT, PLU, cartes communales)		Compatibilité + servitude annexée aux PLU	Association	Compatibilité (DOM : sur option)	Association
Charte de développement de Pays		Compatibilité	L'EP coordonne les actions relevant de ses missions	Compatibilité	L'EP coordonne les actions relevant de ses missions
Politiques sectorielles de gestion des ressources naturelles	Prélèvement de ressources génétiques dans le Parc Amazonien	La charte définit les orientations	Elaboration par l'EP	La charte définit les orientations	Elaboration par l'EP
	Circulation motorisée en espaces naturels	La charte établit les règles	Elaboration par l'EP	La charte établit les règles	Elaboration par l'EP
	Documents d'objectifs Natura 2000	Docob = doc de planification de la mise en oeuvre de la charte	Elaboration par l'EP		
	Documents forestiers dans les DOM en régime forestier à > 60 %	Compatibilité avec les objectifs de protection de la charte	Avis conforme		Avis simple
	Agriculture, forêt, pêche, chasse, faune, eau, éolien, carrières, tourisme et accès à la nature, mer	Compatibilité avec les objectifs de protection de la charte	Avis simple		Avis simple
	Sites classés ou en classement	(Logique de compatibilité)	(Application : avis et autorisations par l'EP)		
	Publicité	(Interdiction)		(La commune établit un plan local)	
Programmation financière		Cohérence	(Contrôlée par préfet)	Cohérence	(Contrôlée par préfet)
<i>DOM : la charte doit être compatible avec le Schéma d'Aménagement Régional</i>					
<i>La mise en compatibilité ne s'applique qu'aux documents mis en révision ou approbation après le 15 avril 2006</i>					

« Les chartes de parcs nationaux : soyez sûr de ce que vous dites. Guide des chartes », PNF, 2008 »

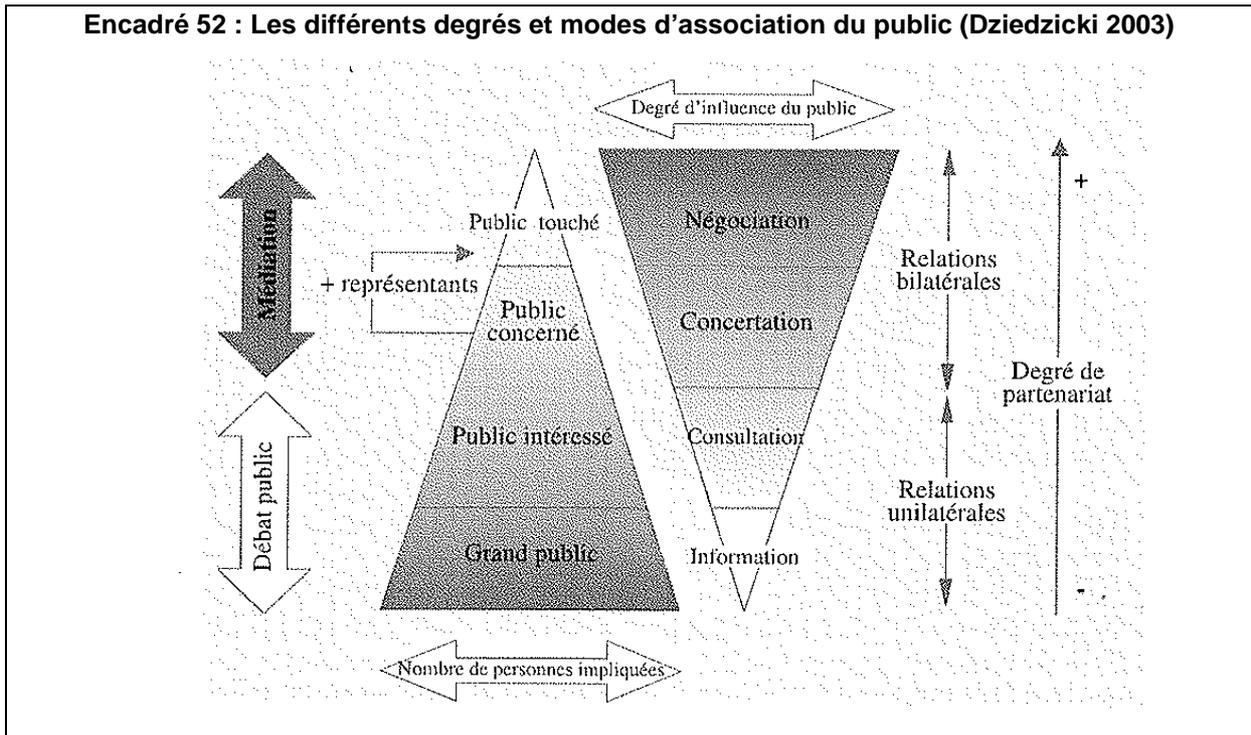
Partie II - L'élaboration des **chartes comme trajectoire** **d'innovation institutionnelle**

Chapitre 4 : Deux trajectoires d'innovation institutionnelle aux logiques internes contrastées

Encadré 51 : Le changement dans l'action collective vu comme processus d'innovation selon la perspective de la sociologie de la traduction

Phases	Description des étapes de la construction du réseau qui sous-tend l'innovation (successives ou simultanées)
Analyse du contexte	Actants (humains et non-humains), avec leurs intérêts, leurs enjeux, leurs degrés de convergence, en faisant la part de ce qui unit et de ce qui sépare (analyse stratégique et systémique du système d'action, dans une démarche compréhensive)
Problématisation	Formulation d'une question de degré de généralité souvent assez élevé, susceptible de produire la convergence des actants (s'appuyer sur ce qui unit et non ce qui sépare). Trouver des objectifs intermédiaires qui permettent de cheminer vers la constitution d'un réseau autour d'une « cause commune », vers une acceptation de coopération autour d'un « projet provisoire et minimum ». La qualité de la problématisation dépend autant de son énoncé, que de ses conditions d'énonciation (légitimité du traducteur, moment choisi...).
Emergence d'un traducteur	C'est-à-dire d'un acteur qui, souvent après s'être livré à l'analyse du contexte, dispose de la légitimité pour être accepté comme celui qui problématise. Le traducteur est un maillon du processus, dont la force dépend aussi du point de passage obligé.
Point de passage obligé, et création d'un début de convergence	La traduction crée de la convergence : le traducteur « détourne » chacun de sa trajectoire sans abandon de ses enjeux propres. Les actants sont conduits à un point de passage obligé (lieu, énoncé incontournable dans les premières phases de construction du réseau). De fait, parce que cela participe, du point de vue de chacun d'eux, à la poursuite de ses intérêts, la traduction les engage dans un premier compromis (provisoire) sans avoir rien renié de leur spécificité. Les trois temps de ce « détournement » peuvent se résumer de la façon suivante : je comprends ce que vous voulez ; ce que je veux, pourquoi ne le voulez-vous pas ? Si vous faisiez ne serait-ce qu'un petit détour ? (Latour 1989, p. 172-177)
Mise en place de porte-parole permettant le dialogue	Les porte-parole, s'ils sont considérés comme légitimes, permettent le dialogue –peu probable sans eux- entre des entités différentes, la prise coordonnée de parole et l'action concertée. La négociation permanente entre le contenu et le contexte, qui crée le réseau, est conduite entre porte-parole de chacun des actants de la situation. Le micro-réseau initial se rallonge par la capacité des porte-parole à faire écho, à diffuser dans leurs collectifs respectifs.
Simplification du système complexe par « investissements de forme »	L'acteur-traducteur substitue à des entités nombreuses et difficilement manipulables, un ensemble d'intermédiaires moins nombreux, plus homogènes, plus faciles à maîtriser et à contrôler. Là où les partenaires sont trop nombreux, il faut des mécanismes de sélection ou de représentation. Là où les données sont trop abondantes, trop complexes, il faut un traitement statistique, une représentation cartographique, un système d'information géographique...
Intermédiaires et début de construction du réseau sur la base d'une « culture partagée »	Pour que ces investissements soient opératoires, ils doivent produire des intermédiaires (qui relient les actants). Ils désignent tout ce qui circule entre les différentes entités de la situation (informations, objets, argent, êtres humains et leurs compétences...). Une culture, voire une vision partagée sont produites par les intermédiaires. Le réseau tient grâce aux intermédiaires qui portent en eux de manière explicite, tout un monde d'humains et de non-humains dont le réseau redéfinit peu à peu les rôles, les intérêts et les identités.
Enrôlement et mobilisation	Affectation de rôles (et pas simplement une figuration faussement participative) aux membres du réseau, qui crée l'engagement. Dans l'enrôlement, les actants trouvent et construisent du sens et de l'intérêt à l'élaboration du réseau et donc de l'innovation.
Rallongement et irréversibilité	Multiplication des entités dans une logique centre/périphérie. L'extension rend la coordination plus difficile, multiplie les contradictions, les concurrences, et les effets d'opacité. L'allongement est une solidification si et seulement si chaque allongement passe par les étapes précédentes (enrôlement, mobilisation,...) et que sont maintenues vigilance, transparence et confiance.
Vigilance	Veille permanente tout azimuts des conditions d'existence du réseau et surveillance des réseaux concurrents (traductions concurrentes). Elle ne doit pas se traduire par un manque de confiance envers les membres du réseau.
Transparence et confiance	Elles constituent le fil rouge, l'invariance qui conditionne la confiance entre actants. La confiance est le ciment du réseau. Sans confiance, la coopération laisse le pas au calcul stratégique et à la prédominance d'intérêts particuliers. Elles assurent la nécessaire visibilité, lisibilité et intelligibilité de ce qui est mis en œuvre dans, par et pour le réseau (ses règles, et ce qui a été construit en commun). Le champ de la transparence se limite en effet à ces éléments.

Encadré 52 : Les différents degrés et modes d'association du public (Dziedzicki 2003)



Encadré 53 : Extrait du tableau de suivi diachronique 2007/2012 de l'élaboration de la charte du PNM

Date	MEEDDAT et InterPNx	Pilotage Dr/DA/Pt/Elus influents PNM	Management interne	Gouvernance territoriale. Relations avec acteurs du territoire, communication	Production de connaissance	Évènement et temps forts officiels (procédures, élections...)
Fév 10	<ul style="list-style-type: none"> 17/2/09 : CNPN/PNR : rencontre avec les PNx (histoire, spécificités, enjeux...) 19/2/10 : Ltr de mission à Badré, Lepetit (insp finances) sur agence Nataure (par Borloo, Jouanno, Woerth) 	<ul style="list-style-type: none"> Gasiglia chef de cab Ciotti par interim, positionnement de L. Dalstein comme interlocuteur charte Ciotti aux vœux du PNM (refaire l'alliance sur VP, aucune réserve, et sur « cœur sanctuaire » 	<ul style="list-style-type: none"> 1/2/10 : Journée des vœux à Castagné (plaine du Var) 70 à 75 personnes : matin présentation officielle VP par membres du groupe miroir + priorités 2010 (en réponse à attente séminaire nov) dont charte et lancement PIT ; pm : Ciotti à qui on présente la feuille de route, 30^{ème} anniv PNM et année de la biodiversité + recréer l'alliance avec 3 messages « je gère les aspects politiques et l'interne c'est le Dr, je ne m'immiscerai pas », « cœur est un sanctuaire, AA dd sans contraintes », « je suis disponible », « nouveau siège PNM dans plaine du Var ? » 22/2/10 : travail avec les secteurs sur le premier jet de 30 cibles patrimoniales (1 cible = 1 marcoeur = 1 OPC) fait par PC 	<ul style="list-style-type: none"> Notification officielle accord sur PIT 	<ul style="list-style-type: none"> Pilotage par A. Morand du chantier « refonte des protocoles » -> travail sur hiérarchisation, critères, choix 	<ul style="list-style-type: none"> Grèves des agents du corps unique contre le port de l'arme et revendications salariales : ONCFS alignement des primes sur l'ONEMA et profiter de l'année de la biodiversité pour faire parler d'eux (pas pas de boycott des réunions charte, grève des remontées d'information pour rapport d'activité). 22/1/10, 28/1/10 réunion JMM, fév 2 réunions DEB syndicat, fin mouvement 19/2/10
Mars 10	<ul style="list-style-type: none"> 30/3/10 : CNPN/PNR : présentation et discussion sur projet de guide des rapporteurs PNx 18/3/10 : note commune PNF/PNx à Badré/Lepetit + Cab Jouanno sur agence nature 	<ul style="list-style-type: none"> 5/3/2010 : PC rédige (ensemble final) 9/3/2010 : JPH 10 au 17/3/10 : Callages avec cab Ciotti (Gasiglia, Dalstein) 17/3/10 : version finale par PC 17/3/10 : relecture de la partie AA par JPH... dispositif d'urgence pour réécrire : AB, PC le 18, puis JPH nuit du 18 au 19, et retravail par PC le WE 18/3/10 : relecture finale JPH 19/3/10 : texte finalisé envoyé au cab 22/3/10 matin : Dalstein mont au créneau sur qq points (corrections non prises en compte, couronne agricole) V0 finale 22/3/10 Assemblée générale des maires au CG06 : VO en avant première, restitution 2^{ème} étude BVA (Ciotti très en retard) 	<ul style="list-style-type: none"> 3/3/10 : 22/2/10 : travail avec les secteurs sur le premier jet de 30 cibles patrimoniales (1 cible = 1 marcoeur = 1 OPC) fait par PC Mars 2010 : finalisation par AM (échange mails ou tel) de la note de synthèse sur cibles patrimoniales 24/3/10 : diffusion V0.1 chefs de secteurs et chefs de service avec note de lecture (éviter tout décalage entre niveau d'info des maires et des chefs de secteur) « avertissement au lecteur » 24/3/10 : diffusion V0.1 tutelle 	<ul style="list-style-type: none"> 22/3/10 -> 5/4/10 : 2 semaines de primeur de réaction des maires sur V0. Diffusion 1^{ère} semaine, retour de 8 maires (mail ou courrier) la 2^{ème} semaine, 27/3/10 : AG pêcheurs 06, AM calme le jeu sur l'alevinage Les maires diffusent le document : cf échange PC/maire de St Etienne de Tinée, mails direct de conseillers municipaux, contacts tel des maires, témoignage d'un Pt de société de chasse... 27/3/10 : déjeuner AB, Larriere, Pt Fédé pêche 06 25/3/10 : travail bilatéral important DREAL 	<ul style="list-style-type: none"> Lancement stage « stations de ski et biodiversité » entre SS, DDP, chefs de secteurs Hte et Moy Tinée, stations Rendu rapport Morand sur protocoles : diag dans lequel chacun se retrouve / synthèse des ppx avis / proposition de hiérarchisation et choix 2^{ème} Etude BVA : connaissance et reconnaissance positive de la charte et du PNM, attentes de protection de la biodiversité, attentes de proximité d'écoute pour un développement du territoire dans lequel le PNM a un rôle à jouer 	<ul style="list-style-type: none"> Elections régionales : l'UMP en recul -> clivage 04/06 momentanément accentué Période de remaniement Sarkozy II ? Juste avant l'assemblée des maires du 22/3/10, Ciotti a Brice Hortefeux au tél -> poste de secrétaire d'Etat ? 29/3/10 : capture d'un loup équipé d'un collier émetteur

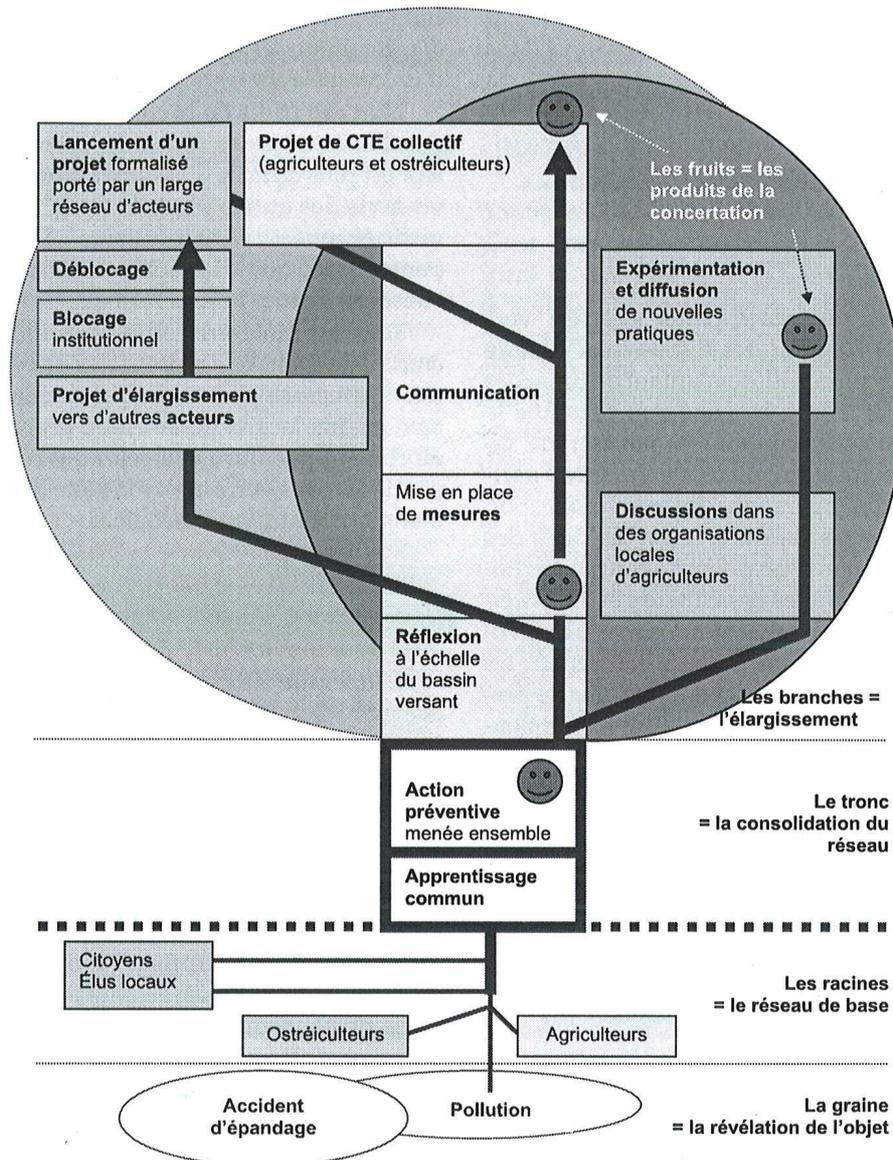
Systématique
Global (6 niveaux interdépendants pour penser le changement du système organisation/environnement)

Encadré 54 : Un itinéraire de concertation comme processus d'innovation sociale
--

	Représentation arborescente d'après (Beuret, Pennanguer et al. 2006)	Concepts de la sociologie de la traduction
La compétition		Vigilance par rapport au projet des réseaux concurrents
Le liant circulant, qui garantit la survie du réseau : la sève		Transparence et confiance sur ce qui est mis en œuvre dans, par et pour le réseau en train de se constituer
Les fruits = les produits de la concertation (accords contractuels ou conventionnels)	Actions collectives concertées (projet, action, expérimentation, diffusion d'une expérimentation), ou engagements contractuels, conventionnels (dont normes outillées ou pas, accords, règles, organisation, efforts consentis...) = solidifications . Changement durable des relations (reconnaissance de légitimité...) Contractuel = matérialisé par un contrat écrit ou oral, une adhésion manifestée par une signature ou un engagement moral, un système de contrôles et de sanctions. Conventionnel (tacite) = règles collectives non écrites, effort collectif consenti et stabilisé par un contrôle social informel : « je ne me permettrai jamais de... », « le niveau d'effort communément admis comme normal... » (Favereau 1989)	Irréversibilités Qui permettent autant de rallongements, avec des « mises en boîte noire possible » « Investissements de forme » peuvent être des outils de solidification et d'irréversibilisation
Les branches = l'élargissement et la consolidation du réseau...	Le contenu des discussions pénètre d'autres sphères (extension thématique ou territoriale) qui constituent autant de branches. Les nouvelles branches n'empêchent pas la poursuite linéaire du tronc (mise en œuvre...). Ramification = sous-thème ou sous-secteur géographique. Attention : le rallongement fragilise temporairement le réseau car le nouvel arrivant doit être reconnu comme légitime, ses arguments entendus, son langage compris -> risque de blocage, de réduction ou division du réseau, de fragilisation de l'action. Dans un réseau large, la coordination est plus difficile, les concurrence et contradictions plus nombreuses, et l'opacité croissante.	Rallongement Enrôlement, mobilisation Engagement des acteurs qui se voient attribuer un rôle clair, qui donnent un sens à la concertation, et du coup s'impliquent
Le tronc = réseau consolidé de participants	Premier réseau de participants sur une première scène (groupe de travail ad hoc, comité de pilotage), qui dialoguent et se reconnaissent en évitant les sujets de conflit. L'échelle initiale à laquelle se construit la base du tronc n'est en général pas pertinente par rapport au problème à gérer. La consolidation repose sur 3 ressorts ainsi que la mise en place de porte-parole : meilleure connaissance de l'autre, apprentissage ensemble pour se forger des références communes, identification de valeurs et d'un sens commun (attachement à un territoire ou à n'importe quel élément qui révèle l'existence d'intérêts communs)	Intermédiaires et début de construction du réseau par leur circulation. Simplification par « investissements de forme » Mise en place de porte-parole et du dialogue Point de passage obligé, et début de convergence (plus grand dénominateur commun acceptable)
Les racines = réseaux des premiers participants	Catégories d'acteurs qui se mobilisent pour ou contre le processus. Racines originelles / nouvelles. Elles stabilisent le processus : plus les racines sont nombreuses et fortes, plus le processus sera stable et durable. Les racines conduisent au début du tronc = premier point de passage obligé	Problématisation et émergence d'un traducteur -> qui participe (pour ou contre) à l'itinéraire de concertation ?
La graine = la révélation de l'objet de la concertation	Evènement qui fait émerger l'objet de la concertation dans le débat public. Mise à l'agenda voulu ou de fait. Déterminant pour la suite. L'énergie propre du processus de concertation dépend à la fois du niveau de conflit suscité par l'objet, et de l'importance de l'enjeu perçu par les acteurs autour de cet objet	Evènement déclencheur
Le contexte = le terreau	Contexte dans lequel arrive la concertation, histoire locale, jeux d'acteurs historiques...	Contexte initial Diagnostic du réseau initial Degré de convergence initial

Encadré 55 : Représentation de l'itinéraire de concertation suite à la pollution de la rivière de Pernef (Beuret, Pennanguer et al. 2006)

L'application de ces principes de représentation arborescente au cas d'une concertation visant à résoudre un conflit suite à la pollution des eaux de la rivière de Pernef donne le schéma suivant :



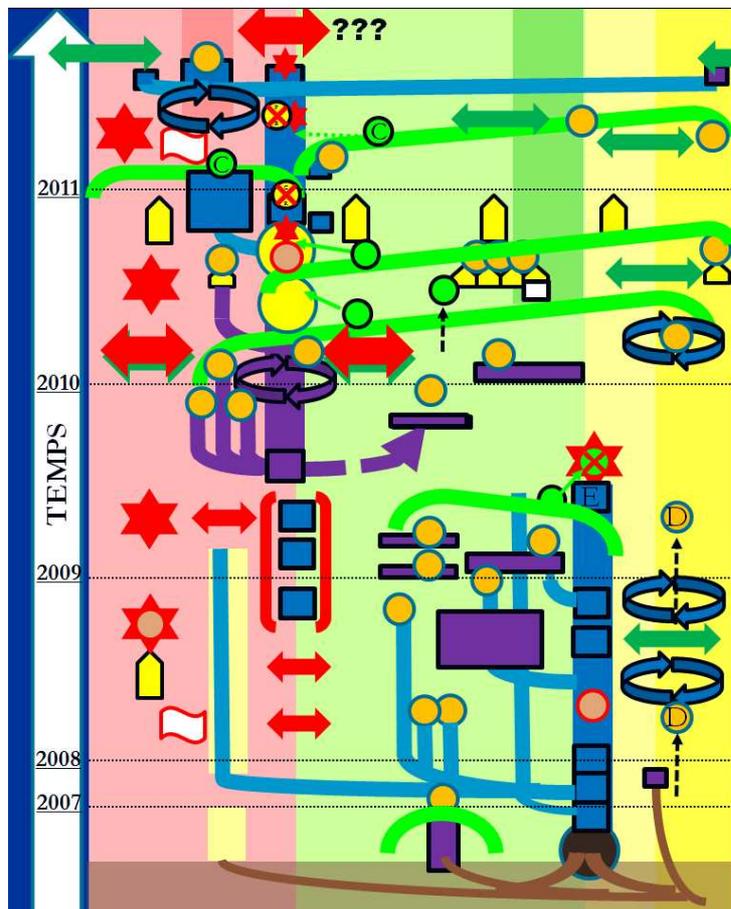
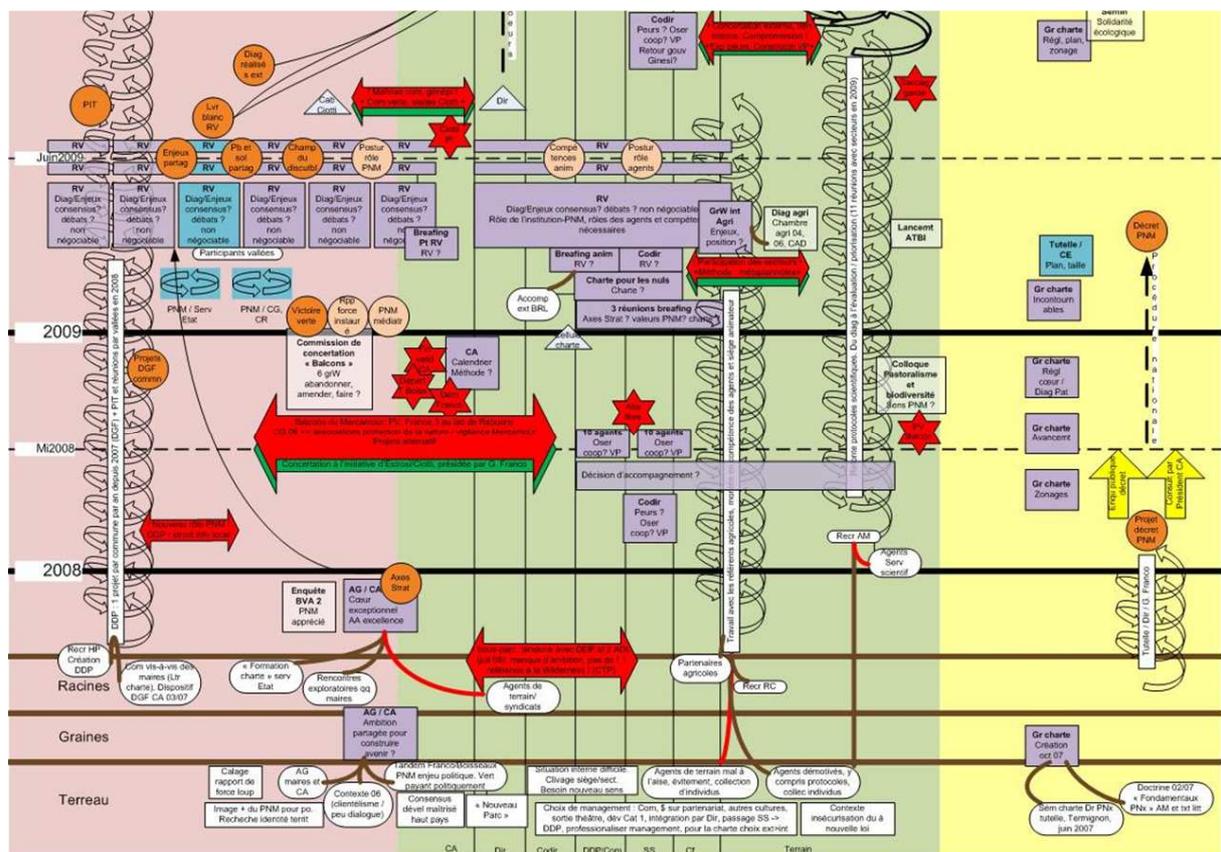
Encadré 56 : D'un tableau diachronique « quasi-exhaustif » à une première synthèse des principales scènes de l'élaboration de la charte et de leur articulation dans le temps

Date	MEEDDAT et InterPNx	Pilotage Dr/DA/Pt/Elus influents PNM	Management interne	Gouvernance territoriale. Relations avec acteurs du territoire, communication	Production de connaissance	Evènement et temps forts officiels (procédures, élections...)
Fév 10	17/2/09 : CNPN/PNR : rencontre avec les PNx (histoire, spécificités, enjeux...) 19/2/10 : Ltr de mission à Badré, Lepetit (insp finances) sur agence Nataure (par Borloo, Jouanno, Woerth)	Gasgla chef de cab Giotti par interim, positionnement de L. Dalstein comme interlocutrice charte. Giotti aux vœux du PNM (refaire l'alliance sur VP, aucune réserve, et sur « cœur sanctuaire »)	1/2/10 : Journée des vœux à Castagné (plaine du Var) 70 à 75 personnes : matin présentation officielle VP par membres du groupe miroir + priorités 2010 (en réponse à attente séminaire nov) dont charte et lancement PTT; pm : Giotti à qui on présente la feuille de route, 30 ^{ème} anniv PNM et année de la biodiversité + recréer l'alliance avec 3 messages « je gère les aspects politiques et l'interne c'est le Dr, je ne m'immiscerai pas », « cœur est un sanctuaire, AA dd sans contraintes », « je suis disponible », « nouveau siège PNM dans plaine du Var ? » 22/2/10 : travail avec les secteurs sur le premier jet de 30 cibles patrimoniales (1 cible = 1 marcoeur = 1 OPC) fait par PC.	Notification officielle accord sur PTT	Pilotage par A. Morand du chantier « refonte des protocoles » -> travail sur hiérarchisation, critères, choix	Grèves des agents du corps unique contre le port de l'arme et revendications salariales : ONCIS alignement des primes sur l'ONEMA et profiter l'année de la biodiversité pour faire parler d'eux (pas de boycott des réunions charte, grève des remontées d'information pour rapport d'activité). 22/1/10, 28/1/10 réunion JMM, fév 2 réunions DEB syndicat, fin mouvement 19/2/10
Mars 10	30/3/10 : CNPN/PNR : présentation et discussion sur projet de guide des rapporteurs PNx 18/3/10 : note commune PNF/PNx à Badré/Lepetit + Cab Jouanno sur agence nature	5/3/2010 : PC rédige (ensemble final) 9/3/2010 : JPH 10 au 17/3/10 : Callages avec cab Giotti (Gasgla, Dalstein) 17/3/10 : relecture de la partie AA par JPH... dispositif d'urgence pour recréer : AB, PC le 18, puis JPH nuit du 18 au 19, et retravail par PC le WE 18/3/10 : relecture finale JPH 19/3/10 : texte finalisé envoyé au cab 22/3/10 matin : Dalstein mont au créneau sur eq points (corrections non prises en compte, couronne agricole). V0 finale 22/3/10 Assemblée générale des maires au CG06 : V0 en avant première, restitution 2 ^{ème} étude BVA (Giotti très en retard)	3/3/10; 22/2/10 : travail avec les secteurs sur le premier jet de 30 cibles patrimoniales (1 cible = 1 marcoeur = 1 OPC) fait par PC Mars 2010 : finalisation par AM (échange mails ou tel) de la note de synthèse sur cibles patrimoniales 24/3/10 : diffusion V0.1 chefs de secteurs et chefs de service avec note de lecture (éviter tout décalage entre niveau d'info des maires et des chefs de secteur) « avertissement au lecteur » 24/3/10 : diffusion V0.1 tutelle	22/3/10 -> 5/4/10 : 2 semaines de primeur de réaction des maires sur V0. Diffusion 1 ^{ère} semaine, retour de 8 maires (mail ou courrier) la 2 ^{ème} semaine, 27/3/10 : AG pêcheurs 06, AM calme le jeu sur l'alevinage Les maires diffusent le document : cf échange PC/maire de St Etienne de Tinée, mails direct de conseillers municipaux, contacts tel des maires, témoignage d'un Pt de société de classe... 27/3/10 : déjeuner AB, Larrere, Pt Fédé pêche 06 25/3/10 : travail bilatéral important DREAL	Lancement stage « stations de ski et biodiversité » entre SS, DDP, chefs de secteurs Hte et Moy Tinée, stations Rendu rapport Morand sur protocoles : diag dans lequel chacun se retrouve / synthèse des ppx avis / proposition de hiérarchisation et choix 2 ^{ème} Etude BVA : reconnaissance et reconnaissance positive de la charte et du PNM, attentes de protection de la biodiversité, attentes de proximité d'écoute pour un développement du territoire dans lequel le PNM a un rôle à jouer	Elections régionales : l'UMP en recul -> clivage 04/06 momentanément accentué Période de remaniement Sarkozy II ? Juste avant l'Assemblée des maires du 22/3/10, Giotti a Brice Hortefeu au tél -> poste de secrétaire d'Etat ? 29/3/10 : capture d'un loup équipé d'un collier émetteur

Systématique
Global (6 niveaux interdépendants pour penser le changement du système organisation/environnement)



Encadré 57 : D'un schéma heuristique « quasi-exhaustif » à un schéma synthétique pour représenter l'ensemble du processus de réforme et faciliter la comparaison entre PNx

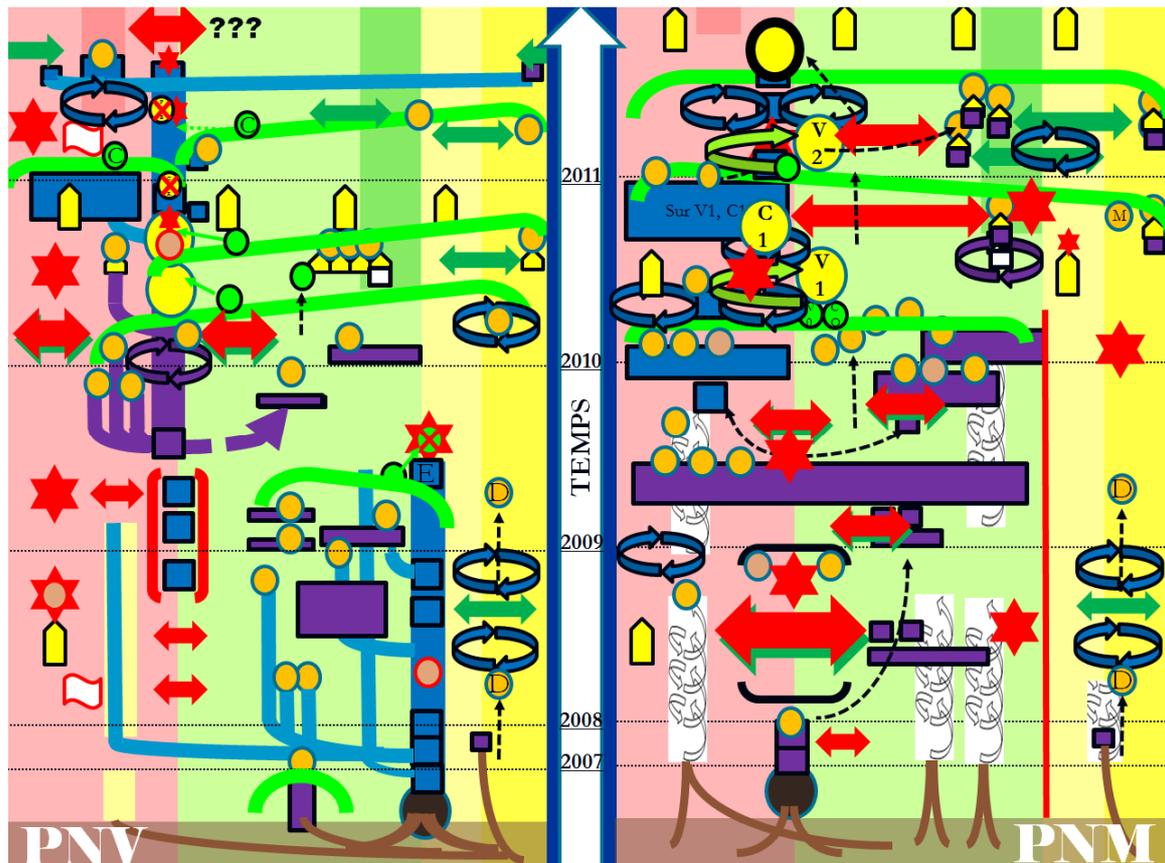


L'élaboration de la charte vue comme trajectoire d'innovation : comment évolue le réseau de coopération de ceux qui participent directement ou indirectement à son écriture ?

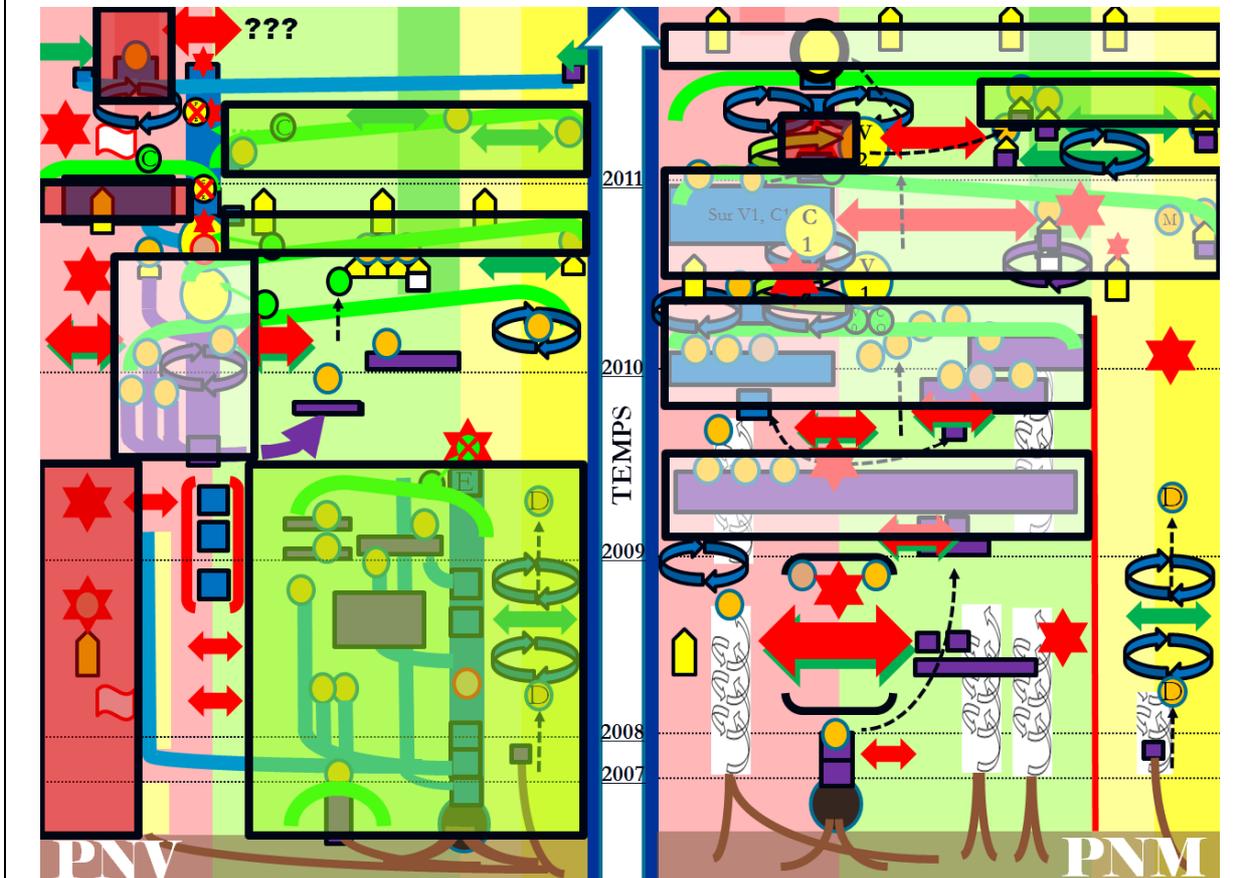
Le principe du schéma :

- temps, rationalités, niveau local et national, évènements clé
- scènes (position, dominante de délibération/négociation) ou consultations parallèles ?
- Coulisses et négociations informelles
- Alliances, conflits et interruptions de discussions sur la charte
- Production du document comme synthèse à partir de matériaux bruts
- De la graine aux « fruits » de contenu ou de relations

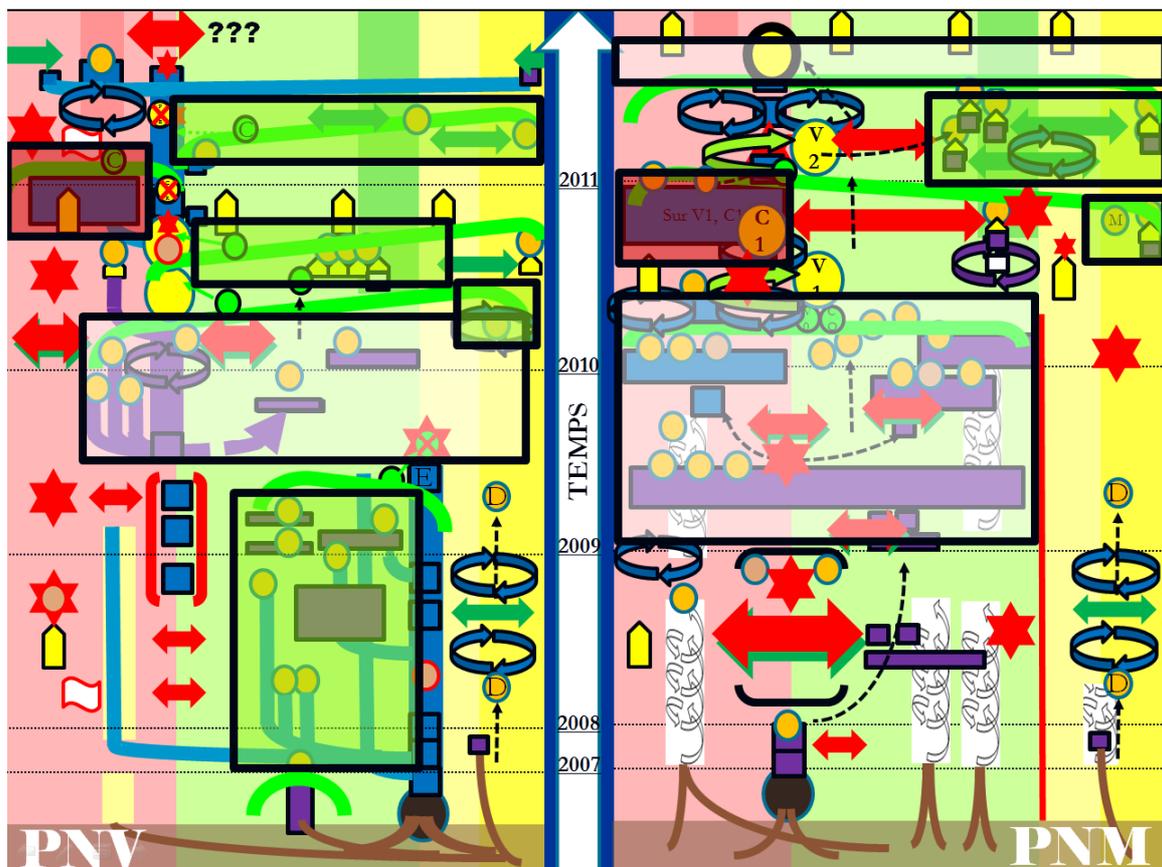
Encadré 58 : Mise en regard des schémas synthétiques des processus d'élaboration de la charte



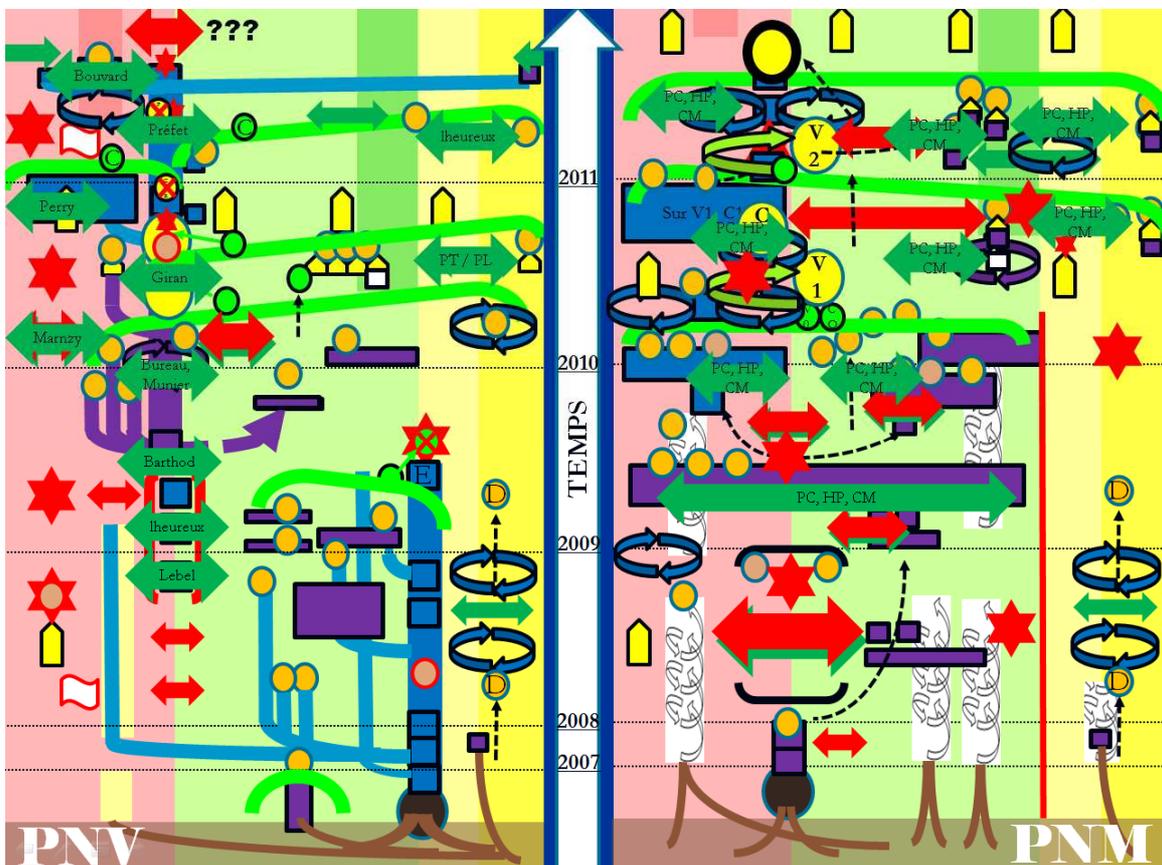
Encadré 59 : Juxtaposition (PNV) vs hybridation (PNM) dans la rédaction des chartes



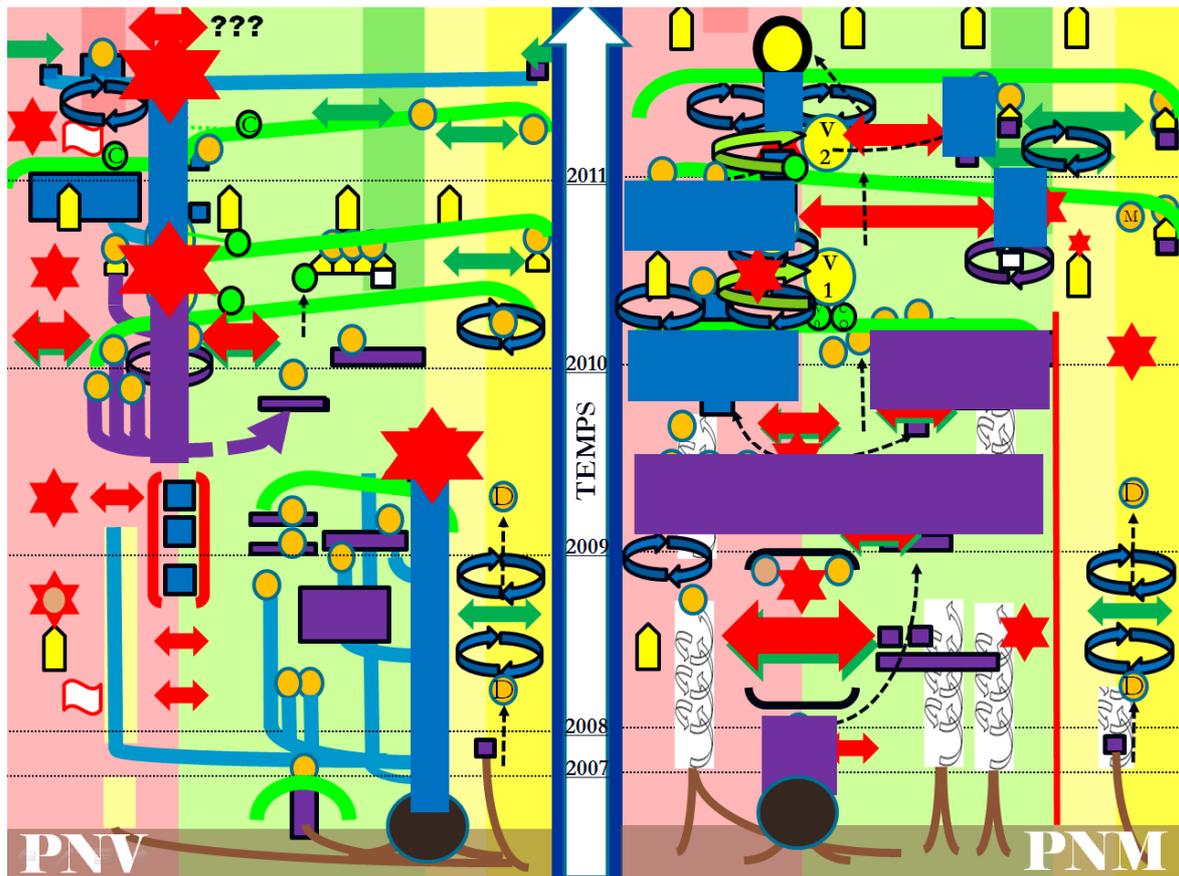
Encadré 60 : Contribution des mondes politique technique et juridique à la rédaction de la charte



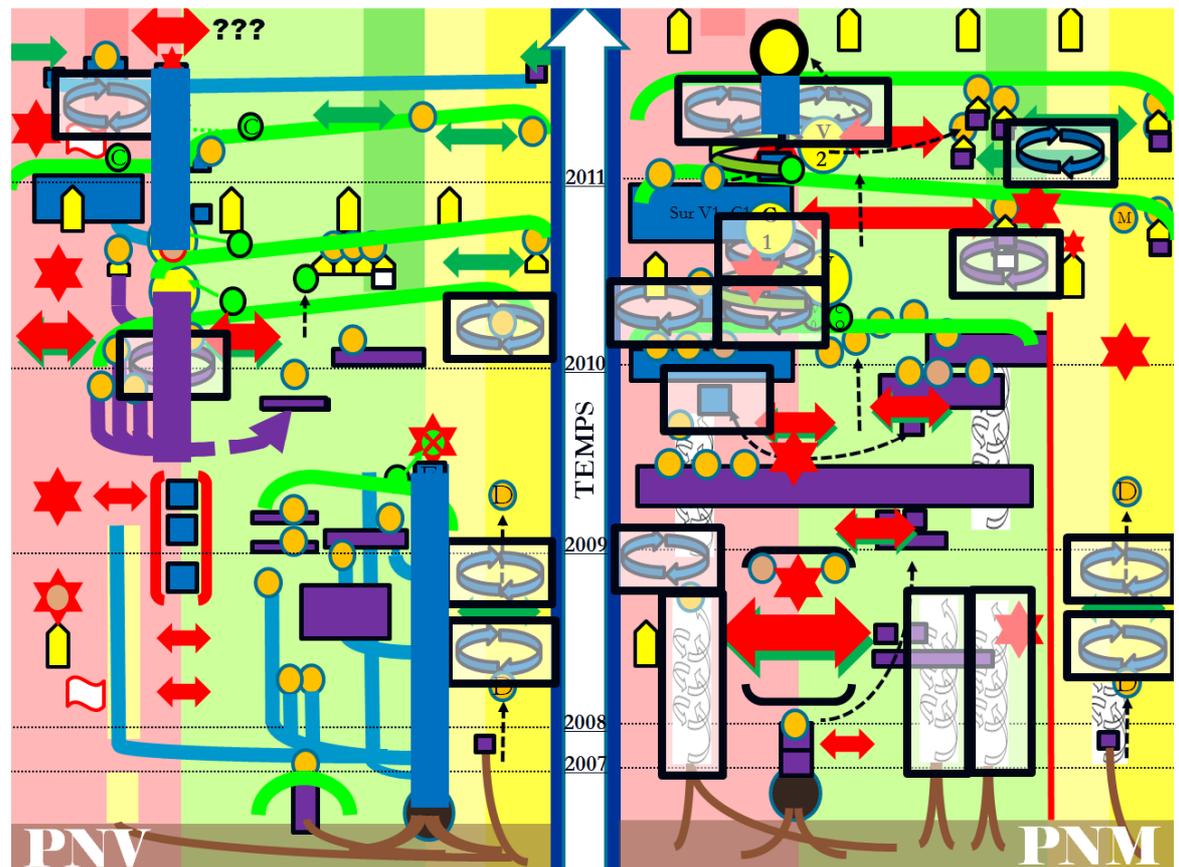
Encadré 61 : Principaux passeurs intervenus avec ou sans succès dans l'élaboration de la charte



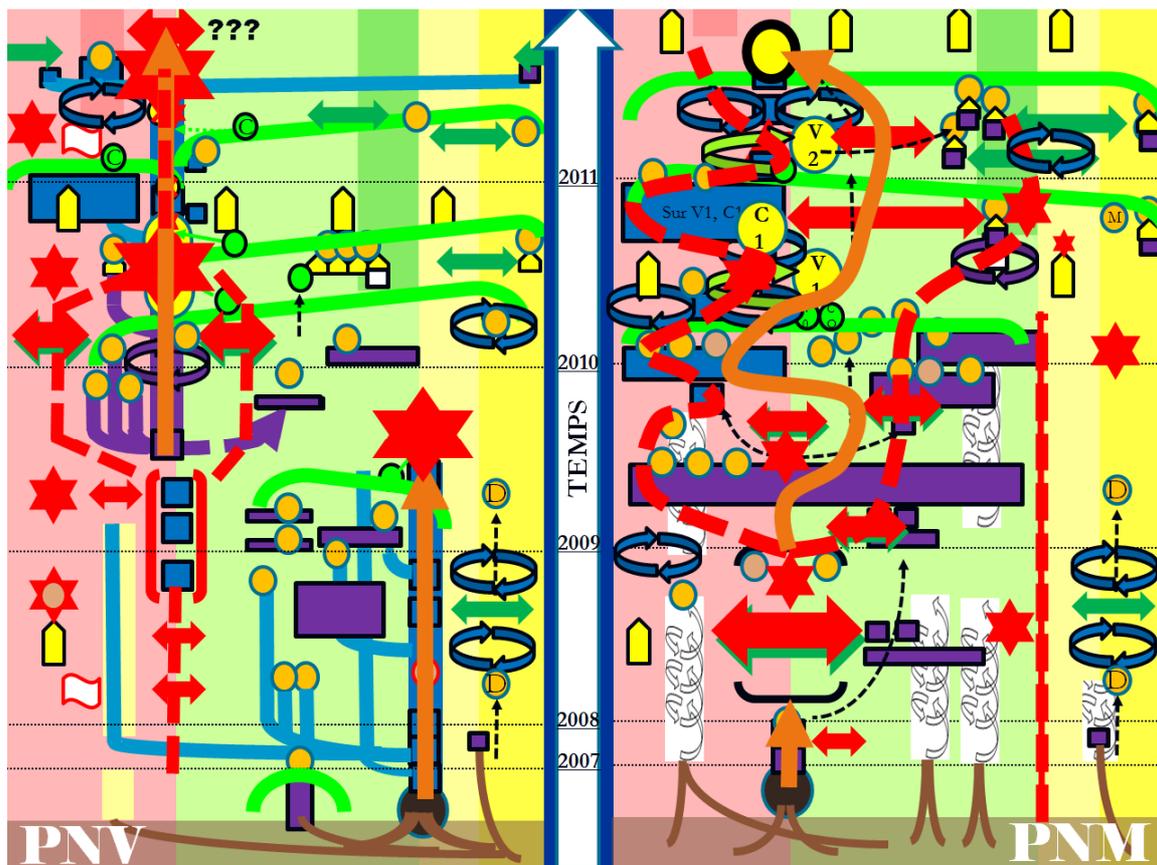
Encadré 62 : Processus linéaire monocentré continu (PNV) / séquentiel, polycentré et discontinu (PNM)



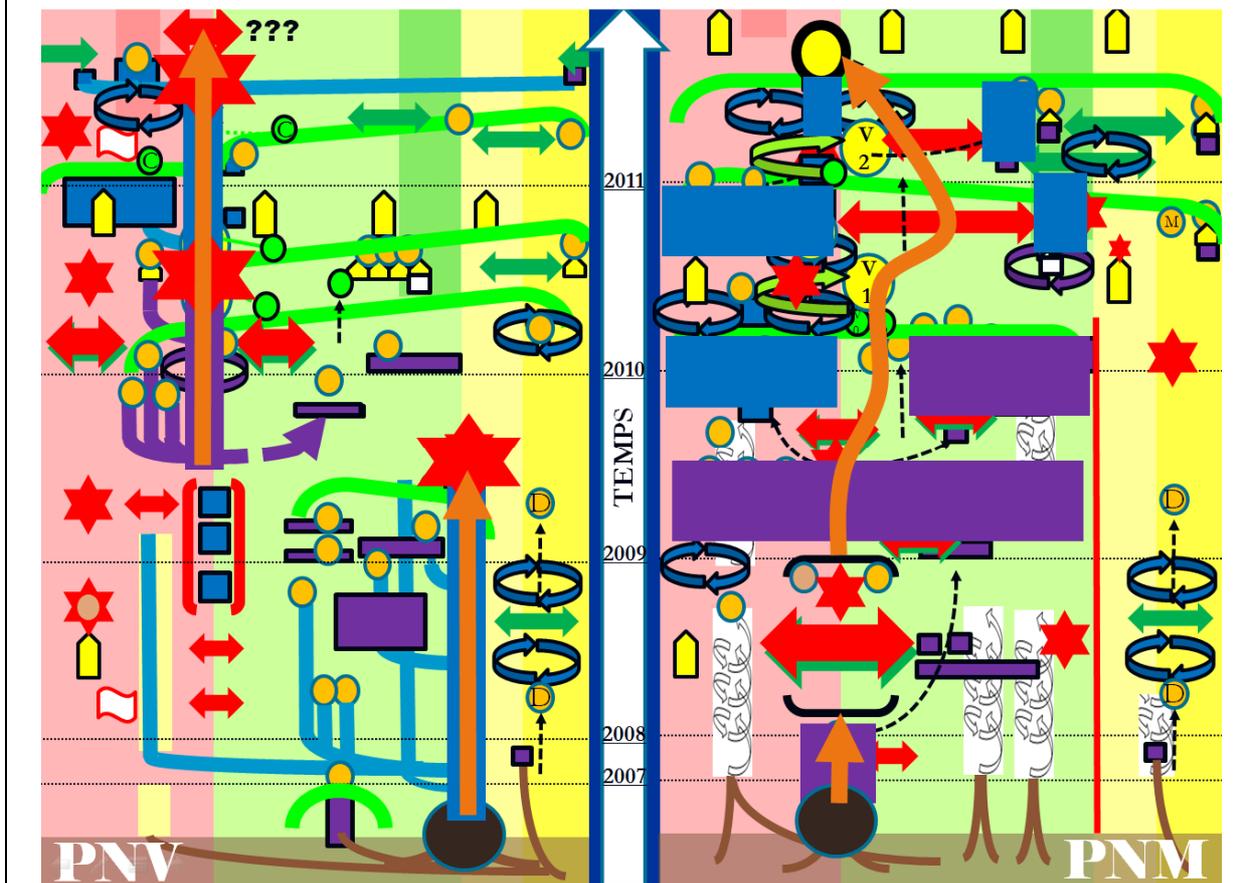
Encadré 63 : Coulisses rares et internes à chaque monde (PNV) vs coulisses nombreuses et hybrides (PNM)



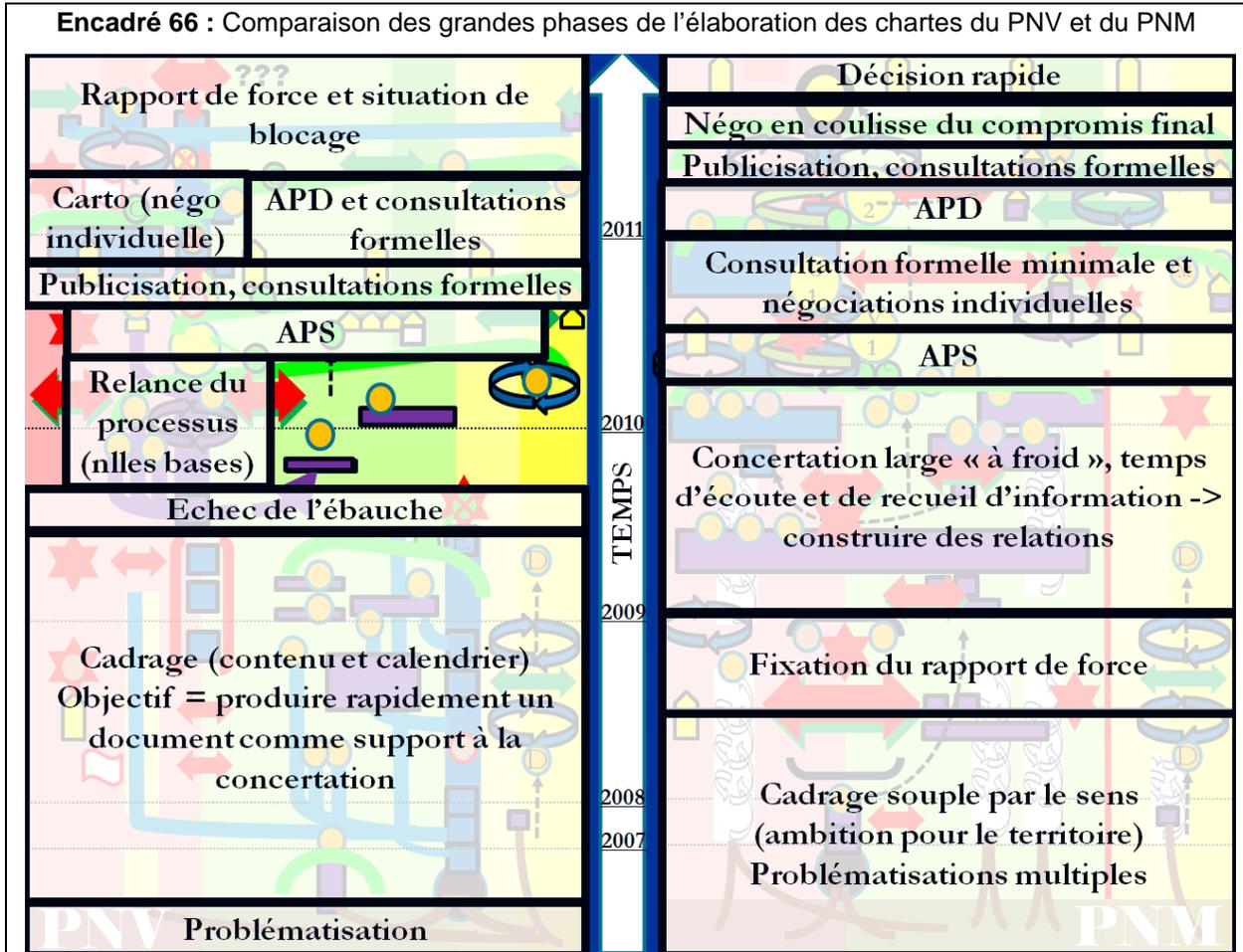
Encadré 64 : Logique de cible et charte « démarcation » vs alliances variables et marge d'innovation



Encadré 65 : Processus planifié (PNV) vs processus émergent et incertain



Encadré 66 : Comparaison des grandes phases de l'élaboration des chartes du PNV et du PNM



Encadré 67 : Thèmes des ateliers prospectifs du PNV

Atelier 1	- La vocation du Parc national de la Vanoise. - La valorisation de l'image du Parc.
Atelier 2	- La préservation de la richesse et de la variété des patrimoines et des paysages. - L'organisation des territoires et le positionnement de l'aire du Parc comme un maillon fort des réseaux de biodiversité.
Atelier 3	- L'anticipation des évolutions naturelles, anthropiques et climatiques. - L'innovation, l'incitation et l'expérimentation pour un développement durable.
Atelier 4	- L'éducation à l'environnement et au développement durable. - Le développement de la concertation, de la collaboration et du partenariat pour une meilleure gouvernance du territoire.

Encadré 68 : Comparaison entre vision partagée interne, et axes stratégiques de la charte (PNV)

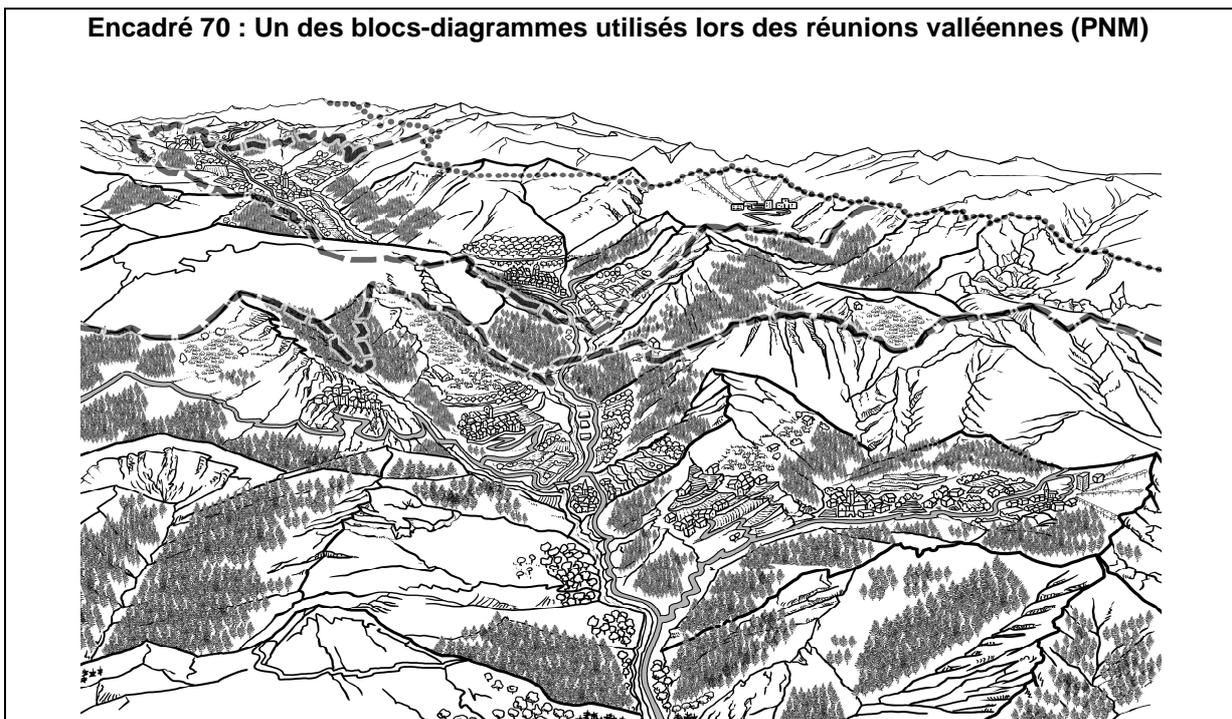
Orientations stratégiques de la vision partagée élaborée en interne à l'EP-PNV (janv 2007)	Proposition d'axes et d'orientations stratégiques pour la charte du PNV (document du 13/2/09) issu du séminaire d'Aiton (15/12/08)
Assurer la compatibilité entre l'activité humaine, la préservation de la biodiversité et le caractère du Parc	Axe 1 : Préserver la richesse des patrimoines et assurer la solidarité écologique entre les territoires
Anticiper, notamment par une veille permanente, les évolutions ayant un impact sur le territoire et l'activité du Parc	Axe 2 : Favoriser l'émergence d'un territoire de référence et d'innovation par l'anticipation des évolutions naturelles, économiques et sociétales
Conforter le rayonnement du Parc auprès de tous les publics à travers notamment la communication et l'action internationale	Axe 3 : Valoriser l'image et le caractère du PNV et partager ce territoire d'exception avec les visiteurs
Renforcer l'éducation à l'environnement Renforcer l'éco-exemplarité en interne	Axe 4 : Organiser la gouvernance du territoire et promouvoir l'éco-citoyenneté

Encadré 69 : Questions parmi lesquelles choisir lors des réunions valléennes (PNM)

EN CŒUR DE PARC
1 - Comment se réapproprier les hameaux dans le respect de la tranquillité et de la protection des patrimoines ?
2 - Le cœur du Parc est un lieu riche de ressources et d'émotions. Quelles expériences souhaitons-nous partager avec les visiteurs et comment ?
3 - Comment peut-on maîtriser l'impact de certaines activités agricoles et forestières, sans pénaliser les exploitations agricoles qui jouent un rôle majeur dans le maintien du caractère du Parc ?
4 - Quelle gestion et quels aménagements des grands sites du cœur du Parc ?
5 - Le cœur du Parc recèle des ressources naturelles (eau, bois, vent, ...). Quelles limites fixer à leur valorisation au bénéfice de l'Aire d'Adhésion, tout en respectant l'intégrité des milieux naturels ?
SUR LE TERRITOIRE DU PARC (Cœur + Aire d'Adhésion)
un territoire de caractère
6 - Quels sont les éléments qui caractérisent l'identité de votre vallée et ceux qui la déprécient ?
7 - Comment mettre en valeur et partager les éléments culturels de la vallée ?
8 - Quels bénéfices tirer des liens avec les vallées italiennes ?
9 - Quelles sont les sources de nuisances qui altèrent le paysage et comment les limiter ?
un territoire de haute qualité de vie
10 - Quel tourisme pour développer de manière durable le territoire du Parc ?
11 - Quelles activités et services promouvoir et développer pour « vivre au pays » et renforcer le lien social, en plus du tourisme ?
12 - Comment favoriser l'installation de nouveaux agriculteurs et pour quelle agriculture ?

13 - Quels défis pour les stations de montagne aujourd'hui et quels projets pour demain ?
Un territoire d'excellence environnementale
14 - Quelles ambitions en terme de développement durable sur le territoire du Parc ?
15 - Quelles actions pour faire des visiteurs et des habitants des éco citoyens ?
16 - Qu'attend le territoire (de la vallée) en matière de protection de son patrimoine naturel et culturel ?
17 - Quelles sont les sources de nuisances qui risquent le plus d'altérer le cœur du Parc et comment les limiter ?

Encadré 70 : Un des blocs-diagrammes utilisés lors des réunions valléennes (PNM)



Encadré 71 : Des discours parallèles sur des scènes parallèles

	EP-PNV	Elus locaux
Discours	Rhétorique de continuité Ciblé sur la charte Le problème vient d'un déficit de pédagogie : « les élus ne rentrent pas dans le processus parce que nous n'avons pas encore assez expliqué la loi, les enjeux de la charte et la méthode d'élaboration » (directeur adjoint EP-PNV, 2009)	Discours de rupture avec une volonté que les élus pèsent plus Ciblé sur le décret Le problème est un problème de passage en force et de principe : « Ca ne sert à rien de participer à la charte tant que le décret n'est pas réglé » (élu, 2009)
Comportements	Contrôle et cadrage direct	Défection, évitement du contact, absence d'engagement, positionnement paradoxal : « écrivez la charte avec nous, sinon on ne la signera pas ! » <> « Montrez-nous un document si vous voulez qu'on réagisse dessus ! » (élu, 2009)
Scènes	Réunion communales Ateliers prospectifs Volonté de faire des réunions publiques	Scènes publiques (réunions cantonales...) « Nous envoyer le document 8 jours avant le comité de pilotage, ça ne peut pas continuer comme ça ! Le Directeur fait de la concertation dirigée, de la gouvernance dirigée » (élu, 2009, lors d'un colloque)

Encadré 72 : Brise roche au dessus du lac de Rabuons, reportage FR3 (31/08) et TF1 (2/9/2008)



Figure 73 : Manifestation contre le projet de sentier des balcons du Mercantour (20/9/2008)



Encadré 74 : Négociation et délibération (méthode de résolution de problème). Deux modèles qu'épousent les débuts des processus d'élaboration des chartes du PNV et du PNM

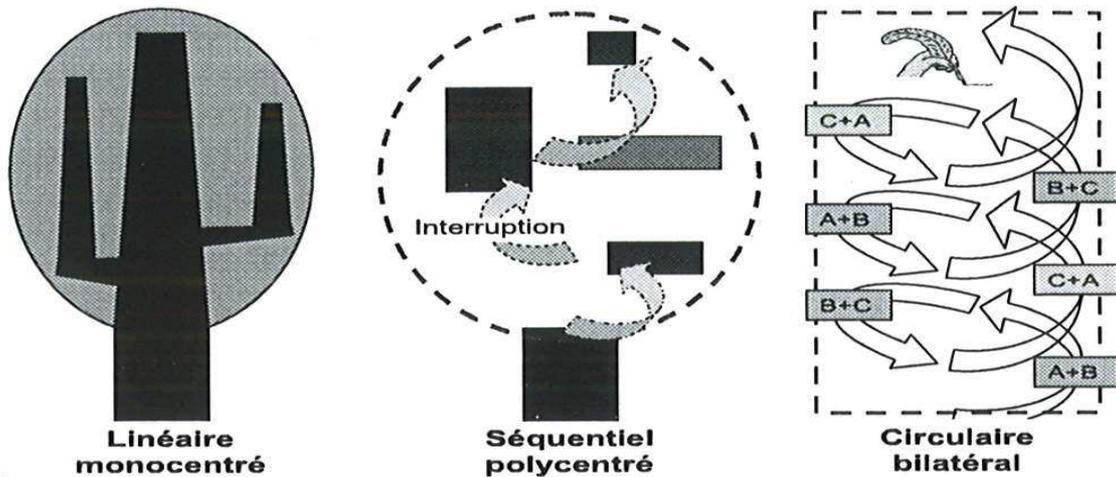
Mode de résolution de conflit	Méthodes analytiques DELIBERATION (March et Simon 1969) (s'appliquant au cas du Mercantour)	Méthodes de NEGOCIATION (s'appliquant au cas de la Vanoise) (March et Simon 1969)
Prémisse	Il existe entre les parties des objectifs communs ou partagés	Les objectifs et intérêts des parties sont irréconciliables
Objectif du processus de résolution de conflit	Trouver la bonne démarche, et prendre le temps pour faire émerger les intérêts et l'objectif communs, et faire évoluer les préférences, les intérêts et les identités	Faire jouer les rapports de force, concilier des intérêts particuliers (pensés comme prédéfinis et fixes)
Echanges basés sur	La raison (convaincre)	Les promesses et les menaces (attirer ou faire peur)
Finalité	Accord au-delà des intérêts particuliers par ajustement des intérêts initiaux, des rationalités, et référence à des objectifs communs	Trouver un compromis et décider
Techniques utilisées	Résolution de problème (regrouper de l'information, partager un diagnostic, élaborer des critères communs auxquels doit répondre la solution, rechercher des alternatives)	Marchandage et pression politique (rapports de force, coup de bluff, falsification de position, stratégies d'alliance, changement d'échelle... guidées par une stratégie)
Vision de la participation	Vision « exploratoire » de la participation Voir notamment (Callon, Lascoumes et al. 2001)	Vision stratégique de la participation Voir notamment (Blatrix 2002, Mermet, Dubien et al. 2004)
Objectifs explicites et sous-jacents à la démarche participative	Explorer le collectif susceptible de porter le projet (travail politique) Explorer les solutions à apporter en croisant expertise scientifique et profane (travail de recherche) Montée en généralité Transformation du conflit par redéfinition simultanée du problème, du collectif qu'il crée (identités, intérêts, attentes, cadres de pensée et d'action, connaissances, ...), et du contexte dans lequel il est traité	Pragmatisme : impossible de « faire passer le parc national » autrement compte tenu d'un « impératif délibératif » par lequel passe l'efficacité des politiques publiques dans la complexité actuelle Canalisation de la contestation par une organisation du débat public Légitimation par le processus suivi Renforcement du pouvoir du décideur Règlement ou évitement du conflit en fonction des rapports de force
Vision de la charte	La charte comme occasion de transformer la politique publique en posant les bases d'un nouveau modèle de parc national (rhétorique de la rupture et du « nouveau parc »)	La charte comme instrument supplémentaire du modèle initial du parc national (rhétorique de continuité, d'adaptations mineures), pour passer de « l'action sur le territoire des autres », à « l'action sur les pratiques/conduites des autres »
NB : Des visions à relativiser : même dans une vision stratégique de la participation, il est important de replacer les choses dans une perspective temporelle : toute démarche participative demande une prise de risque de la part du porteur de projet, à court terme et à moyen terme du fait de phénomènes d'apprentissage par les autres acteurs. A minima elle conduit à une reconnaissance d'une pluralité de points de vue. Le temps et la multiplication des expériences concrètes débouchent également sur un perfectionnement et un cadrage plus précis des procédures participatives (Moquay 2007). Il s'agit donc de garder sur les processus de participation un regard équilibré en évitant tout idéalisme d'un côté et tout cynisme de l'autre.		

Encadré 75 : Le processus d'élaboration de la charte du PNV comme juxtaposition de séquences à l'échelle nationale et locale

Entre 2007 et l'échec de l'ébauche en CA du 10/6/09 nous avons souligné la juxtaposition des mondes avec des discours et des scènes locales et nationales parallèles ; lors de la parenthèse de « leadership politique » entre juillet 2009 et avril 2010, la négociation locale est première ; la phase de consultations formelles sur l'APS et l'APD entre juin et octobre 2010 donne la primeur au niveau national ; les réunions avec les conseils municipaux à l'automne 2010 ramènent la négociation au niveau local avec un ciblage sur la cartographie qui aboutit à la crise larvée du CA du 21/4/11 auquel la direction de l'EP-PNV avait prévu de valider le projet de charte ; suit une phase de négociation nationale pour trouver une piste de sortie à partir du compromis politique négocié en mai 2001 entre le député Bouvard et la ministre de l'écologie ; mais elle butte sur le refus des maires de faire des choix parmi leurs projets d'extension de stations, et l'EP-PNV relance à l'automne 2011 une négociation

locale avec la création d'un groupe informel, et de nombreuses réunions entre le nouveau directeur et les acteurs locaux, qui aboutissent à une validation timide de la poursuite du processus d'élaboration de la charte sur la base du document présenté en CA du 28/3/12 ; malgré ces efforts, l'EP-PNV arrive à une situation d'impasse à l'automne 2012, à l'issue de la procédure de consultation finale qui marque un refus d'engagement des élus malgré les lissages successifs du document ; les discussions sur la charte du PNV se déplacent alors sur la scène nationale, à la fois à l'initiative du ministère (mission d'inspection diligentée en Vanoise), de partisans de la protection de la nature (« *appel pour la Vanoise* » du Conseiller régional vert Yves Paccalet lancé sur son blog le 30/9/12, pétition adressée à la ministre de l'écologie par le syndicat SNE des agents des corps techniques de l'environnement le 31/10/12, conférence de presse tenue à l'assemblée nationale le 12/12/12 à l'initiative de Mountain Wilderness et d'autres APN), et d'élus s'appuyant sur les difficultés rencontrées en Vanoise pour exercer un lobbying national remettant en cause la réforme de 2006 et le nouveau modèle de PN. C'est dans ce contexte qu'est lancée par la ministre de l'écologie une mission d'inspection sur l'ensemble de la politique des PNx et sa réforme, en parallèle d'une mission de préfiguration d'une « agence de la biodiversité » inscrite à l'agenda politique de Delphine Batho pour rationaliser la multiplicité actuelle d'organismes publics gestionnaires de la biodiversité. A l'heure où nous écrivons ces lignes début 2013, les discussions sur l'élaboration de la charte du PNV ont donc largement échappé au niveau local pour concerner tous les parcs nationaux. On peut faire l'hypothèse que la sortie de l'impasse actuelle passera par des arbitrages rendus au niveau national en fonction des rapports de force qui s'instaurent à cette échelle.

Encadré 76 : Trois « morphotypes d'itinéraires de concertation » (Beuret, Pennanguer et al. 2006)



<p>Espace de concertation central à partir duquel la concertation se développe et va pénétrer des réseaux plus larges</p> <p>Scènes latérales liées à la scène centrale. Procédure cadrée et conflits très jugulés (même en cas de désaccord, le dialogue continue sur la scène centrale)</p> <p>Monocentré : l'ensemble des actions menées reste lié aux décisions et discussions prises dans la scène centrale</p>	<p>Séquentiel : séquences de concertation se succédant sur des scènes sans rapports évidents</p> <p>Discontinu (périodes de latence pendant lesquelles la discussion sur la charte s'arrête totalement ou passe en coulisses informelles)</p> <p>Polycentré : absence éventuelle de toute scène centrale et d'organisation ou de maîtrise du processus d'ensemble</p>	<p>Succession de scènes qui associent des acteurs deux à deux, sans contact multilatéral</p> <p>Un ou plusieurs acteurs font circuler l'information et progresser la réflexion « collective », en allant d'une catégorie d'acteurs à une autre sans qu'elles se rencontrent. Les rédacteurs de la charte jouent ce rôle qui leur assure le monopole de la vision globale du processus et de la mise en cohérence du texte</p>
---	--	---

Encadré 77 : Deux trajectoires d'innovation institutionnelle aux logiques internes contrastées

Question transversale	Caractéristiques de l'élaboration de la charte du PNV, vue comme trajectoire d'innovation	Caractéristiques de l'élaboration de la charte du PNM, vue comme trajectoire d'innovation
« Terreau » de l'élaboration des chartes		
Contexte externe	Gouvernance structurée par une économie solide, avec logiques individualistes voire concurrentielles	Gouvernance structurée par le système politique local, avec un haut-pays fragile, et sous-perfusion d'argent public
Contexte interne	Grande cohésion interne et culturelle d'un EP-PN « en ordre de marche »	Insécurisation et clivages internes pour une EP-PN « qui se cherche »
Relation EP-PN avec acteurs	Des relations ponctuelles, souvent conflictuelles. Un EP-PNV en marge du système d'action territorial envers lequel les acteurs n'ont pas de besoins Des territoires d'action collective concurrents.	Des relations apaisées, des attentes du territoire, et un tandem directeur/président qui amorce le dialogue et l'ouverture de l'EP-PNM. Pas de projet territorial concurrent à cette échelle.
Degré de convergence	Grande stabilité, marge de manœuvre très étroite de l'EP-PNV, sous la double vigilance des APN et des élus. Un consensus tacite pour le statu quo de deux mondes « dos à dos » hérité de l'histoire	Une fenêtre d'opportunité pour une remise en question des équilibres de la gouvernance passée. Un consensus tacite pour un « développement maîtrisé » du haut pays.
Construction du « problème-charte », stratégies et mécanismes qui s'enclenchent sur cette base		
Arrivée dans l'espace public	Problématisation unique de déclinaison de la loi, et discours de continuité	Problématisation ascendantes et multiples sans lien direct avec la charte au départ. Discours de rupture
Cadre de référence dominant	Approche technico-administrative et mobilisation de ressources quasi-exclusivement internes à l'EP-PN	Approche par le territoire « vécu » et la mobilisation quasi-systématique du regard d'acteurs extérieurs à l'EP-PN
Stratégies et mécanismes qui s'enclenchent	Stratégies de contrôle direct par la pression du calendrier, le cadrage précis du débat, et les ressources procédurales (EP-PNV) <> stratégies de défection, non-positionnement, rétention d'information. Et de théâtralisation des discours (élus). Mécanismes en boucle renforçant les clivages. Alternance de crises larvées, et de « coups de théâtre » où les conflits éclatent	Cadrage initial flou. Stratégies de contrôle indirect par enrôlement et monopolisation des rôles de médiateurs (EP-PNM) <> implication dans la charte et stratégies de contrôle du processus. Mécanismes alternant cadrages et débordements, moments de conflits ouverts créant de la marge de manœuvre, et phases d'alliance permettant la construction commune, négociation individuelle et collective
Pilotage de l'élaboration des chartes		
Leadership	Technico-administratif entretenu par un déficit de leadership politique	Hybride : politique sur le processus, et technico-administratif sur le contenu du document charte
Articulation des dynamiques interne et externe	Sécurisation et continuité interne choisies comme point d'appui pour faire évoluer l'externe	Mise à l'épreuve autant interne qu'externe. Les attentes et les relations avec l'externe choisies comme point d'appui pour faire évoluer l'interne
Articulation entre niveaux territoriaux	Une primeur donnée au niveau national. Une alliance continue avec le ministère et la mobilisation de ses ressources juridico-administrative et procédurales pour peser dans la négociation locale	Une primeur donnée au niveau local, puis une importance variable accordée aux niveaux nationaux et locaux pour créer de la marge de manœuvre par rapport à la situation de négociation du moment
Conséquences du mode de pilotage de l'élaboration des chartes sur le profil global de la trajectoire d'innovation institutionnelle		
Entre les scènes	Linéaire, monocentré (CA), planifié, cadré et cantonné majoritairement dans les scènes formelles	Emergent, polycentré, hybridant les acteurs porteurs de rationalités différentes dans une suite de négociations bilatérales, principalement dans des coulisses informelles
Dans le temps	Continu. Juxtaposition de phases locales et nationales	Discontinu. Problématisations parallèles peu à peu convergentes hybridant contributions locales et nationales

Encadré 78 : Exemples de comportements d'acteurs qui consolident la gouvernance historique de la Vanoise

Consolidation des ancrages des règles de la gouvernance historique du PNV	
Culture et idées	PNV « empêcheur de skier en rond » (UrbPNV). Connaissance comme objectif en soi (Vision partagée). PN a le temps, évolution des idées par la pédagogie (Construction du problème charte). De toute façon les décisions se prennent à Paris (CaractPNV, CartoPNV). Logique de compensation (CartoPNV)
Relations	Valorisation de l'expert par rapport au médiateur en interne à l'EP-PNV (Terreau). Position haute de l'EP-PNV (construction du problème charte). Agents du PNV considérés comme des agents de police ou des scientifiques bardés de connaissances surplombantes (Terreau). Sentiment d'absence d'écoute des élus qui doivent batailler à plusieurs reprises pour faire passer leurs idées (PréambPNV, UrbPNV). Défiance, suspicion de passage en force, de passages masqués par des effets procéduraux (CartoPNV, UrbPNV)
Dispositifs techniques, objets	Cascade de textes juridiques à marge de manœuvre décroissante (PréambPNV, cadre de référence), siège de l'EP-PNV loin du territoire (articulation interne/externe), inventaires, pouvoir de police des agents de terrain, application de la réglementation sur les espèces protégées et procédures dérogatoires lourdes (UrbPNV), turnover faible des agents de l'EP-PNV, organigramme historique avec compétences de médiation limitées (articulation interne/externe), solidifications progressives de la charte par les versions examinées au cours de la procédure formelle (articulation local/national)
Consolidation des règles de la gouvernance historique du PNV	
Evitement (PN comme juxtaposition de mondes)	Evitement des conflits ouverts en CA. Evitement du principal enjeu de la charte pendant 2 ans (CartoPNV). Evitement du principal sujet qui aurait pu tisser la coopération (urbanisme des stations) transféré au SCoT. Boycott des ateliers prospectifs et échecs de l'ébauche. Juxtaposition dans le temps et les scènes (pilotage)
Coopération faible (PN comme cristallisation de conflits)	EP-PNV bouc émissaire (UrbPNV, DTA), PNV faire valoir politique (au moment de difficultés électorales). Logique de rapports de force et de guerre de tranchée (CartoPNV, articulation national/local)
Participation molle (PN comme rassemblement sur des choix flous)	Difficulté à dire non, à trancher (PréambPNV). Décision du CA de « prendre acte », ce qui ne signifie rien (27/4/10, 26/11/09...). Reports successifs de la décision du CA de positionnement sur la charte (se terminant par une validation floue sur le fait de poursuivre la procédure sur la base du document du CA du 28/3/12)
Théâtralisation (PN comme abstraction. Comportements basés sur routines et représentations figées)	Surenchère, principe de surprécaution (CartoPNV). Discours d'élus sur les scènes publiques au moment des élections (Leadership politique et territoire). Discours « prêt à penser » du député à la ministre (CartoPNV)
Consolidation du triangle de l'expertise historique du PNV (solidité des contours et relations entre chaque pôle)	
La Science comme fondement de l'action du PNV	Savoir incontestable des naturalistes, et vigilance des « porte-parole » des êtres de nature sur tous les projets en cœur comme en AOA (UrbPNV)
La référence à la loi comme principe d'action du PNV	Demandes d'arbitrages juridiques (CartoPNV, UrbPNV). Points d'appui juridiques (DTA, UrbPNV). Construction du « problème-charte ». Cadre de référence dominant
Le rapport de force comme mode de structuration principal des relations	Prise de pouvoir des élus et échec de l'ébauche après une phase de conflit larvé. Articulation national/local se superposant avec des rapports de force entre rationalité technico-administrative et rationalité politique. Stratégies et mécanismes qui s'enclenchent sur la construction du problème-charte
Une alliance entre expertises scientifico-technique et juridico-administrative avec des contours solides autour desquels les rapports sociopolitiques s'arrangent	Elaboration de la charte cantonnée dans des scènes formelles, marquées par les impératifs de la procédure. Construction du problème-charte. Cadre de référence dominant. Arbitrages juridico-administratifs s'imposant sur les arbitrages locaux antérieurs (CaractPNV). Sociogrammes des points durs très similaires et évoluant peu dans le temps (alliance des pôles vert et jaune contre le pôle rose). Les acteurs porteurs de la rationalité socio-politique pèsent peu dans le leadership d'élaboration de la charte (pilotage) et s'arrangent autour des contours solides des deux autres expertises : défection (ateliers prospectifs), rétention d'information, non-positionnement, tentatives de « gagner du temps », prise de pouvoir ponctuelle et théâtrale, blocage du processus (stratégies et mécanismes)

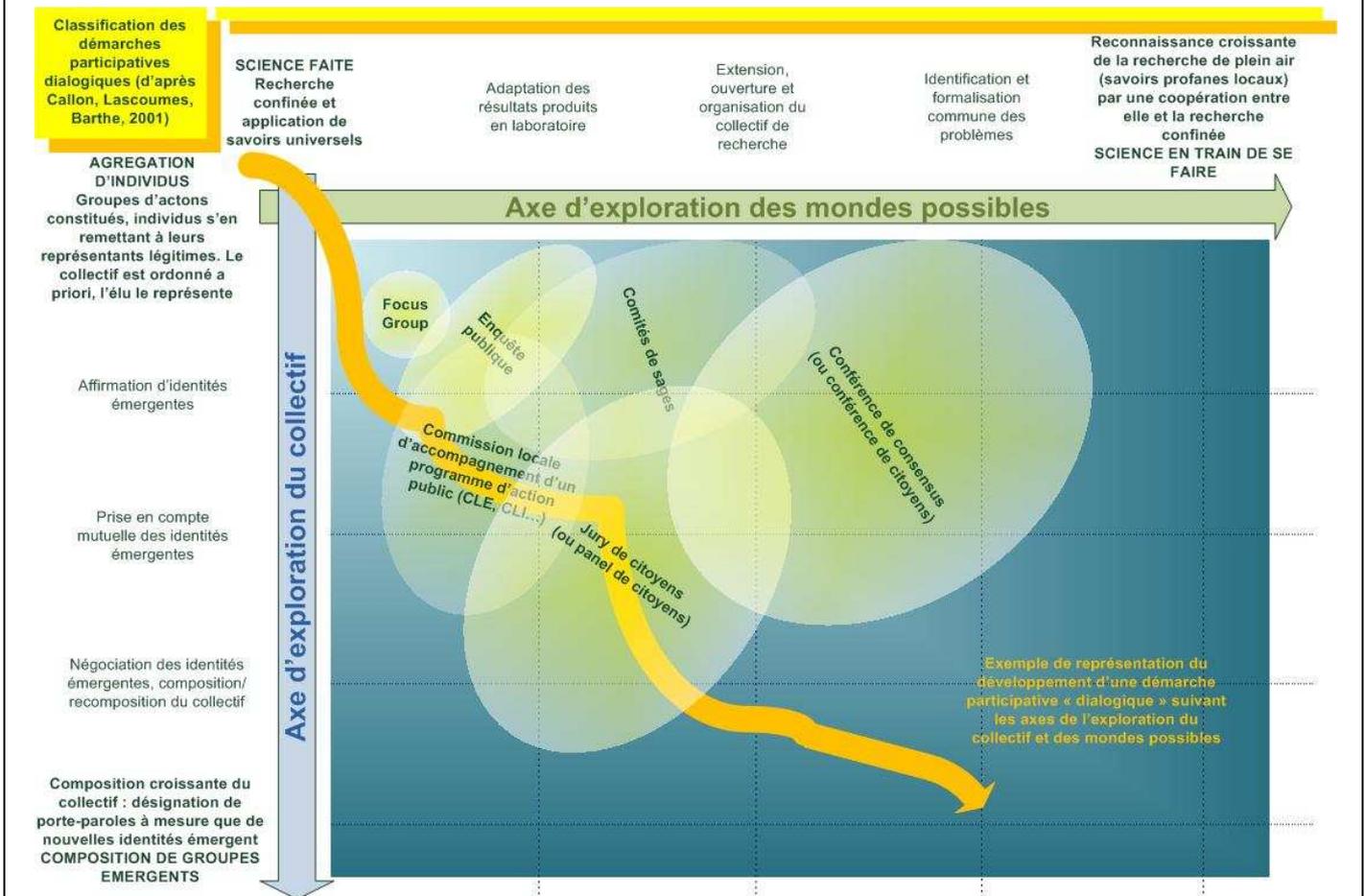
Chapitre 5 : Regards croisés de trois approches théoriques pour « traquer » l'innovation

Encadré 79 : Exemples de comportements d'acteurs qui tranchent avec la gouvernance historique du PNM

Choix d'acteurs qui se comportent en rupture avec les règles de la gouvernance historique du PNV	
Entrer en contact direct (rupture avec l'évitement)	<p>Directeur de l'EP-PNM : réunions valléennes (cadre de référence), enquête auprès des agriculteurs (UrbPNM), travail avec les gestionnaires de station (StationPNM), organigramme (articulation interne/externe), agents de développement (« J'ai rarement travaillé avec le secteur du parc sur mon territoire (...) les agents de développement, ils habitent sur place, (...) ils se rendent compte des manques et de problèmes de certaines communes. La proximité leur donne de la crédibilité » (agent de développement d'intercommunalité, 2012).</p> <p>E. Ciotti : assemblée générale des maires, réunions communales (pilotage)</p> <p>Certains maires : « Un gain de la charte, c'est le resserrement des liens entre les élus et l'administration du parc. La charte a forcé l'administration à sortir de ses bureaux pour aller sur le terrain, et les élus à aller rencontrer le parc » (Maire, 2012).</p>
Lancer des dynamiques de résolution de conflit et construire les bases de la coopération (rupture avec coopération faible)	<p>Directeur de l'EP-PNM : position d'écoute longue en début de processus dans une démarche de résolution de problème plus que de négociation et de rapports de force (Cadre de référence, construction du problème charte, stratégie et mécanismes), multiples petites actions de partenariat pour tisser des liens de confiance et de la coopération avec les stations de ski (stage co-encadré, voyage d'élus... Station PNM).</p> <p>Les agents de développement de l'EP-PNM en charge de l'appui au développement des communes</p> <p>Certains chefs de secteur : conciliation des missions régaliennes et d'accompagnement local. « Je pense que l'on est sur des territoires immenses géographiquement, mais minuscules au niveau des relations humaines. Que ce soit les mêmes personnes ou des personnes différentes qui le fassent, de toute façon ça ne change rien, c'est l'institution parc, qui a de fait des missions divergentes, mais on peut les rendre cohérentes, il faut faire du développement durable, on a différents outils pour ça » (Chef de secteur, 2012).</p> <p>F. Blanqui : résolution du point dur sur l'hydroélectricité (HydroPNM), intervention dans des conseils municipaux remontés contre le PNM, discours récurrent d'équilibre à trouver, de nécessité de calmer le jeu...</p> <p>Certains maires : « Mon rôle de maire, c'est de peser de tout mon poids pour expliquer, de rassurer la population, mais c'est une prise de risque : il ne faut pas que les populations aient en face des élus qui les rassurent, et que derrière, il y ait les administratifs avec des exigences de Paris ou de l'Europe qui font la pluie et le beau temps ! » (Maire, 2012).</p>
Faire des choix clairs, affirmer l'identité du PN (rupture avec participation molle, choix flous)	<p>Directeur de l'EP-PNM : affirmation de l'identité de l'EP-PNM (tour de France, article sur le génépi, balcons du Mercantour), priorité au local et aux points d'appui externe pour faire changer l'interne (articulation interne/externe).</p> <p>Certains chef de secteur de l'EP-PNM : rigueur tout en tissant des liens : « Je suis dans un secteur où le parc est relativement bien accepté, alors qu'on a la réputation que la réglementation est fortement appliquée (...) Le flou n'était pas dans les textes avant, il était dans l'application qui en était faite, les tolérances qui se sont mises en place. Pour la cueillette du génépi, le directeur n'avait jamais pris d'arrêté, du coup toute cueillette était strictement interdite, mais on autorisait les locaux à 100 brins de génépi (...) c'était illégal mais ça se faisait comme ça. (...) Pendant l'élaboration de la charte, la cueillette a été clairement interdite (...) La première année, on a prévenu, mis des panneaux, pas de PV, le message est plutôt bien passé, bizarrement on fait ensuite beaucoup moins de procédures, et c'était le domaine ou on n'en faisait le plus ! » (Chef de secteur, 2012).</p> <p>Ciotti : la charte ne doit pas aller plus loin que la réglementation générale, et être compatible avec les documents d'urbanisme (HydroPNM, UrbPNM)</p> <p>Certains maires : engagement clair dans la construction de la charte : « Le parc, c'est très clivant (...) Avec la posture nouvelle du PNM, il y a 33 % de gens sur le territoire qui sont complètement dans la démarche écolo (...), 33 % de pragmatique, autant faire avec et anticiper, et 33 % considérant qu'il faut de toute façon s'opposer. (...) Je me suis engagé dans la charte, je l'ai justifié comme une mesure de précaution pour négocier plutôt que de se faire imposer des choses par le PNM (...). ça reste deux mondes très cloisonnés, le parc et les habitants, nous les élus, on se retrouve entre les deux » (1^{er} adjoint au maire, 2012).</p>
Sortir du théâtre et passer des principes aux situations concrètes (rupture avec la théâtralisation et le PN comme abstraction)	<p>Direction de l'EP-PNM : négociations bilatérales en coulisses privilégiées pour parler « projet concrets ». Réunions communales avec crayonnage sur des cartes... (UrbPNM), réunions valléennes et contacts directs qui incarnent l'EP-PNM, le parc a des visages (« La charte a permis au parc d'expliquer ce qu'il fait. On n'avait pas su suffisamment communiquer là-dessus » (Agent de l'EP-PNM, 2012).</p> <p>Certains chefs de secteurs de l'EP-PNM : « Le premier pas, c'est que l'on sorte du jeu de rôle d'agents du parc qui passent leur temps à chercher à les sanctionner en surgissant du bois, et d'élus qui ne pensent qu'à développer leurs communes » (Chef de secteur, 2012).</p> <p>E. Ciotti : nécessité de rompre avec les vieux discours et de laisser tomber les batailles déjà tranchées, le maire qui ne signera pas la charte est un « mouton noir » (AG 28/9/09)</p> <p>Certains maires : « Il n'y a pas d'un côté une administration nationale qui protège l'environnement et des</p>

	<i>communes qui le détruisent !</i> » (Maire, 2012). « A partir du moment où l'ensemble des problèmes que l'on rencontrait avec le parc a été mis à plat, rien n'a été dans le non-dit (...) la négociation a montré qu'il était possible de trouver des compromis sur tous les sujets concrets » (Maire, 2012).
Choix d'acteurs qui fragilisent le triangle de l'expertise historique du PNM (solidité des contours et relations entre chaque pôle)	
Lancer des controverses scientifiques portant sur les faits, et faire évoluer le rapport entre connaissance et action (travail de remodelage des idées et de la culture)	Président du Conseil Scientifique du PNM : science permettant d'entrer dans l'action « mesurée », dans l'expérimentation, et non comme vérité a priori et source d'arbitrage non discutable (AlevinPNM). Chef du service scientifique de l'EP-PNM : passage d'une logique de préservation de la biodiversité à une logique de préservation dynamique des fonctionnalités qui réintroduit une place pour certaines activités humaines (voir section d'analyse des controverses)
Construire de nouvelles alliances dans des processus d'intéressement et d'enrôlement (travail de remodelage des relations)	Direction de l'EP-PNM : colloque « pastoralisme et biodiversité » donnant voix au chapitre aux éleveurs et bergers et changeant les équilibres entre experts et profanes (UrbPNM), processus d'intéressement et d'enrôlement multiples (construction du problème charte, stratégies et mécanismes), développement de capacités administratives propres de médiation (articulation interne/externe), investissement prioritaire dans un travail relationnel avec pour conséquence des sociogrammes en fin de négociation des points durs assez différents des sociogrammes initiaux Chargé de mission agriculture-pastoralisme de l'EP-PNM : prioriser les enjeux agricoles en interne, et construire un réseau de référents agricoles proche des acteurs du territoire (UrbPNM) Chargés de développement EP-PNM : construire des relations de proximité et d'accompagnement de projet F. Blanqui : charte comme opportunité de clarifier, de préciser les règles du jeu local, et d'hybrider des compétences de médiation technique et politique (pilotage, analyse des rapports entre leadership et territoire)
Lancer des controverses juridiques et obliger à argumenter la légitimité juridique par rapport à d'autres registres de légitimité (travail de remodelage des dispositifs socio-techniques)	Direction de l'EP-PNM : cantonnement des acteurs juridiques en dehors du processus d'élaboration de la charte jusqu'à la sortie de V0, mise en discussion des MarCoeurs sous forme lisible par les élus, développement de capacités juridiques propres (articulation des niveaux nationaux et locaux). Ce choix est risqué vis-à-vis du ministère et vis-à-vis des agents de l'EP-PNV : « <i>la partie MarCoeurs, qui était purement juridique, l'application stricte du décret n'était pas soumise à concertation (...). C'était ce que la direction nous a dit pour présenter l'élaboration de la charte (...). On s'est rendu compte qu'il y avait une dérive, et que chaque activité était soumise à concertation et approbation des élus</i> » (agent de l'EP-PNM, 2012).

Encadré 80 : Les controverses comme enrichissement de la démocratie. Classification des démarches participatives dialogique (Callon, Lascoumes et al. 2001)



Encadré 81 : Trois controverses principales soulevées par la charte

Monde socio-politique

Les élus peuvent-ils et doivent-ils s'investir et prendre des responsabilités dans le pilotage de la charte et du parc national ?

**Monde
scientifico-
technique**

La charte nécessite-t-elle un changement d'identité du PN, et un changement de métier de ses agents ?

**Monde
gestionnaire
juridico-
administratif**

La charte est-elle un document juridique et/ou un document politique ?

Encadré 82 : Une controverse qui bouscule principalement le « monde » scientifique et technique : la charte nécessite-t-elle un changement d'identité de l'EPPN, et des métiers de ses agents ?

Controverse	La charte nécessite-t-elle un changement d'identité de l'EPPN, et des métiers de ses agents ?
Principe déstabilisant dans le sillage duquel s'inscrit la charte	Passage de la protection de la nature à la gestion dynamique de la biodiversité, remettant en question la place de l'homme dans la préservation du patrimoine
Incertitude clé	Quel sera le sens, la vocation du « nouveau modèle » de PN et de ses agents ? Quel sera l'équilibre entre les missions de protection et de développement local ?
Porte-paroles, énoncés, et structuration de l'action collective stabilisés (par des idées, des relations et des dispositifs), et que la charte « remet en suspension »	<p>L'EPPN est une institution sectorielle dont la mission est la protection de l'environnement. Il représente les intérêts environnementaux du territoire.</p> <p>Les agents de terrain de l'EPPN sont les « porte-parole » des êtres de nature. Leur expertise naturaliste en fait des agents à compétences territoriales polyvalents dont le travail est circonscrit à trois missions : la veille naturaliste, la police de l'environnement, et la pédagogie à l'environnement.</p> <p>L'action collective est structurée par un partage des territoires et des missions : la protection dans le cœur pour l'EPPN ; le développement en AOA pour les élus et acteurs socio-économiques. Les agents de terrain sont les principaux interlocuteurs de l'EPPN pour les acteurs du territoire.</p>
La charte comme déclencheur ouvrant des « boîtes noires », ou comme catalyseur donnant de la vigueur à une controverse existante	<p>Pour élaborer la charte en concertation avec les acteurs du territoire, l'EPPN doit endosser un rôle d'animateur et de médiateur territorial.</p> <p>Pour répondre aux attentes du territoire émergeant dans les discussions « charte », l'EPPN doit développer de nouvelles compétences, par recrutement ou par évolution des missions de ses agents (animation de territoire, ingénierie de projet, ingénierie financière, appui au développement local). La charte fonde un projet de territoire unique (cœur et AOA) reposant sur une vision partagée, et sur le principe de solidarité (écologique vs économique ou d'image) : l'EPPN intervient sur le développement durable de l'AOA, et les autres acteurs contribuent à la protection du cœur.</p>
Imbroglie scientifique, technique, juridique et politique, et ramifications de la controverse principale qui se déploient autour d'une situation non stabilisée (questions principales occasionnant du trouble et du désarroi chez les acteurs)	<p>Sur le rôle de l'identité et le rôle de l'EPPN :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Quel degré d'implication de l'EPPN dans le développement local ? • Quel degré d'implication de l'EPPN dans l'application de la réglementation en AOA (qui relève normalement du rôle des services déconcentrés de l'Etat ? • Les PNx sont-ils en train de devenir des Parcs Naturels Régionaux ? <p>Sur l'évolution du métier des agents de l'EPPN :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Quel degré d'implication des agents de terrain dans l'élaboration des chartes ? • Quelle évolution relative des figures de référence de « l'expert naturaliste » et du « médiateur » pour les agents des EPPNx ? • Quelle évolution des compétences et des missions des agents de terrain (en particulier des chefs de secteur) ? Comment faire évoluer les fiches du « référentiel métier » des PNx (2004-2011) ? • Quelle évolution de l'organigramme de l'EP-PN pour élaborer et mettre en œuvre la charte ?
Scènes principales de déploiement	Réunions internes aux EPPN, syndicats professionnels et instances paritaires, ministère de l'écologie (secrétariat général), groupes de travail de PNF, et collège des directeurs de PNx, CNPN
Principaux porte-parole des positions antagonistes. Certains porte-parole changent de position en fonction des scènes	<p>Identité de l'EPPN et métiers des agents en continuité avec la situation antérieure : syndicats professionnels (position de base car l'élargissement des rôles et des compétences nécessaires est facteur de risques psychosociaux) ; agents de terrain dans leur très grande majorité ; directeur de l'EPPNV initialement ; certains membres du CNPN ; quelques élus d'envergure nationale dénonçant un écran de fumée sur l'évolution des métiers masquant une stratégie impérialiste des PNx pour prendre possession de l'aire d'adhésion (J. Lassalle, lettres à N. Sarkozy du 17/3 et 1/7/09) ;</p> <p>Evolution nécessaire du rôle de l'EPPN et des métiers des agents : syndicats professionnels (sous réserve de contre-partie statutaires ou financières) ; président, directeur et adjoint de l'EPPNM ; agents des services « développement » du siège de l'EPPN ; certains membres du CNPN ; élus ; acteurs socioprofessionnels ; ministère des finances et Cour des Comptes (nécessité pour améliorer l'efficacité des EPPN dans le cadre de la RGPP).</p>
Crises, manifestation du trouble et du désarroi autour d'événements symboliques, d'épreuves visant à trancher la controverse	<ul style="list-style-type: none"> • Enquête menée dans tous les PNx sur les risques psycho-sociaux (fin 2010) ; • Mobilisations syndicales : le 16/10/10 à l'occasion des rencontres des PNx à Florac, du 40^{ème} anniversaire du PNC, et de la venue de la ministre ; le 15/11/12 manifestation lors du CA du PNC le jour du vote de la réorganisation interne de l'EPPNC, accompagnée d'une pétition ; pétition sur le web lancée par SNE le 31/10/12 : « Les PNx français sont en danger » ;
Epreuve finale, décision qui clôt la controverse (au moins momentanément)	Avis final du CNPN sur la charte Injonction par le ministère de l'écologie de faire valider en CA un organigramme cible permettant la mise en œuvre de la charte et prenant en compte les contraintes de la RGPP

Figure 83 : Une controverse qui bouscule principalement le « monde » juridico-administratif : la charte est-elle un document juridique et/ou un document politique ?

Controverse	La charte est-elle un document juridique et/ou un document politique ?
Principe déstabilisant dans le sillage duquel s'inscrit la charte	Impératif délibératif, et passage des politiques publiques substantielles aux politiques publiques procédurales avec des instruments conventionnels
Incertitude clé	Quelle sera le caractère normatif de la charte pour les acteurs du territoire ?
Porte-paroles, énoncés, et structuration de l'action collective stabilisés (par des idées, des relations et des dispositifs), et que la charte « remet en suspension »	Le PN est décrété et piloté depuis Paris. C'est un organisme d'Etat dont l'action repose sur une réglementation imposée aux acteurs locaux , qui éprouvent un sentiment de contraintes et de dépossession. C'est une politique publique à dimension juridique forte dans laquelle les juristes sont les porte-parole de l'intérêt général. L'action collective sur un territoire de PN est encadrée par des textes juridiques qui solidifient la nécessité de préservation d'un patrimoine jugé d'intérêt national.
La charte comme déclencheur ouvrant des « boîtes noires », ou catalyseur donnant de la vigueur à une controverse existante	Impératif dans la loi de 2006 d'élaborer une charte en concertation avec les acteurs locaux, pour construire un projet de territoire reposant sur une « vision partagée ». Partie réglementaire de la charte (MarCoeurs déclinant le décret) soumis à négociation au moins partielle avec les acteurs locaux.
Imbroglie scientifique, technique, juridique et politique, et ramifications de la controverse principale qui se déploient autour d'une situation non stabilisée (questions principales occasionnant du trouble et du désarroi chez les acteurs)	<ul style="list-style-type: none"> • Quel est le degré d'opposabilité de la charte et de sa cartographie, notamment vis-à-vis des documents d'urbanisme ? Les vocations précisées sur la carte associée à la charte représentent-elles un état des lieux ou un objectif prospectif ? • Les Marcoeurs doivent-ils être négociés avec acteurs locaux ? Doivent-ils être dans le corps du texte ou en annexe ? Doivent-ils être rédigés en style littéraire ou juridique ? • Les « principes fondamentaux communs à tous les PNx » doivent-ils être le seul préambule à la charte ? • Le caractère est-il une partie juridique ou a-t-il vocation à donner du souffle pour construire une identité territoriale politique à l'échelle du PN ? • Quel doit être le degré de précision de la charte ? • Le plan de la charte peut-il mettre en avant le projet de territoire et les orientations de développement avant les objectifs de protection ? • Les chartes de PNx doivent-elles toutes se ressembler, ou est-ce que les spécificités locales légitiment des approches et des documents différents ?
Scènes principales de déploiement	CA, groupes de travail interPNx animés par PNF, échanges en coulisse avec le ministère de l'écologie, groupes de travail internes aux EPPNx
Principaux porte-parole des positions antagonistes. Certains porte-parole changent de position en fonction des scènes	La charte est d'abord un document politique : présidents de l'EPPNM, élus locaux, député Giran La charte est d'abord un document juridique : juristes du ministère, agents du ministère de l'écologie assurant la tutelle des PNx, conseiller d'Etat, DREAL, associations de protection de la nature, certains membres du CNPN, agents de terrain des EPPNx
Crises, manifestation du trouble et du désarroi autour d'évènements symboliques, d'épreuves visant à trancher la controverse	<ul style="list-style-type: none"> • Tensions entre le collectif des PNx et le ministère de l'écologie sur le plan de la charte et le caractère normé du document (degré de subsidiarité) ; • Rapports de force dans la négociation du texte et de la cartographie, notamment sur l'extension possible des stations de ski ; • Séminaire organisé par PNF sur le « caractère des PNx » en 2011 ; • Saisines du ministère de l'écologie pour arbitrage juridique de points controversés ;
Epreuve finale, décision qui clôt la controverse	Avis du Conseil d'Etat sur le projet de charte avant de le solidifier par décret en Conseil d'Etat

Encadré 84 : Une controverse qui bouscule principalement le « monde » socio-politique : les élus peuvent-ils et doivent-ils s'investir en prenant des responsabilités dans le pilotage du PN ?

Controverse	Les élus peuvent-ils et doivent-ils s'investir en prenant des responsabilités dans le pilotage de la charte et du PN ?
Principe déstabilisant dans le sillage duquel s'inscrit la charte	Ecologisation des politiques publiques, et montée en puissance des préoccupations environnementales et de développement durable dans la société
Incertitude clé	Quels sera le pouvoir des élus dans le pilotage du « nouveau modèle » de PN ?
Porte-paroles, énoncés, et structuration de l'action collective stabilisés (par des idées, des relations et des dispositifs), et que la charte « remet en suspension »	<p>Les élus sont les porte-paroles exclusifs des humains (intérêt socio-économiques) contre le PN et ses agents de terrains qui sont porte-paroles des non-humains (faune, flore, paysage).</p> <p>Le PN est un bouc émissaire et un faire-valoir politique pratique sur lequel un discours théâtral est électoralement payant. S'y impliquer est un risque politique local (il est plus facile de s'y attaquer qu'au Préfet avec lequel les liens de régulation croisée demandent plus de mesure).</p> <p>Les élus veillent, de l'extérieur, à ce que le PN reste dans le cœur, et nuise le moins possible aux intérêts des populations locales.</p>
La charte comme déclencheur ouvrant des « boîtes noires », ou catalyseur donnant de la vigueur à une controverse existante	Loi de 2006 donnant beaucoup plus de poids aux élus locaux au sein du CA, et confiant formellement le pilotage de la charte au président de CA. Principe d'adhésion volontaire des communes à la charte, et possibilité de PN « à trou » en aire d'adhésion, mettant les conseils municipaux en position de responsabilité sur ce choix.
Imbroglie scientifique, technique, juridique et politique, et ramifications de la controverse principale qui se déploient autour d'une situation non stabilisée (questions principales occasionnant du trouble et du désarroi chez les acteurs)	<ul style="list-style-type: none"> • La politisation est-elle un danger pour l'atteinte des missions des PNx ? • Comment se répartissent les pouvoirs entre le directeur et le président de CA dans le pilotage de la charte (contenu et processus) ? Dans le pilotage de l'EPPN ? La charte est-elle un document imposé, ou un document prenant en compte les demandes des élus ? • La charte est-elle lisible pour les élus ? Peuvent-ils vraiment y contribuer ? A quoi s'engagent précisément les communes en signant la charte ? Que perdent-elles à ne pas adhérer ? Qu'y-a-t-il à perdre et à gagner par rapport à la situation antérieure ? • Le maire doit-il activement faire l'intermédiaire entre l'EPPNM et son conseil municipal (voire sa population) en expliquant, en argumentant... ou doit-il être le relais passif de leur position ? Quel peut-être le sens et l'intérêt politique d'un élu à s'engager dans le PN ? • Les élus doivent-ils se positionner individuellement ou collectivement ? • Les élus doivent-ils s'engager en partenariat avec l'EPPN sur des projets concrets concernant leur commune ou leur vallée ? Doivent-ils utiliser les ressources proposées par le PN (argent, ingénierie, projets cadre...) ? • Le passage en Conseil d'Etat doit-il précéder ou suivre les délibérations des communes pour l'adhésion (ou pas) au PN ?
Scènes principales de déploiement	CA, réunions individuelles ou collectives avec les maires, conseils municipaux, médias, scènes politiques locales (publiques, électorales...), réunions en coulisses entre élus
Principaux porte-parole des positions antagonistes. Certains porte-parole changent de position en fonction des scènes	<p>Les élus doivent rester en dehors du PN, et ne pas adhérer : maires de quelques communes du PNM positionnés comme relais de leur conseil municipal et de leur population, maires du PNV, quelques agents de terrain des EPPN, conseillers municipaux et population locale dans leur majorité.</p> <p>Les élus doivent s'engager dans le pilotage du PN et adhérer : présidents du CA, député Giran, quelques rares élus faisant de l'environnement un facteur de différenciation politique, direction des EPPN, agents des services « développement » du siège de l'EPPN, agents du ministère assurant la tutelle des PNx</p>
Crises, manifestation du trouble et du désarroi autour d'évènements symboliques, d'épreuves visant à trancher la controverse	<ul style="list-style-type: none"> • Rejet de l'ébauche de charte du PNV (CA du 10/06/09), boycott des ateliers prospectifs, et figures multiples de l'évitement en Vanoise. Invitation à deux reprises du député Giran en comme médiateur entre l'EPPNV et les élus ; • Balcons du Mercantour à l'automne 2008. Tensions permanentes entre le directeur et le président du CA de l'EPPNM pendant la présidence d'E. Ciotti, avec en particulier la crise du CA du 25/2/11. Crise de l'été 2012 autour d'un PV dressé par les agents de terrain du PNM et de l'agression de deux gardes par un éleveur ovin ; • Délibération du CA du PN validant le projet de charte ; • Pamphlet du député Giran (2011) dénonçant le positionnement de la majorité des élus vis à vis des politiques de la nature ; Colloque sur la gouvernance des PNx organisée par PNF en 2012 ;
Epreuve finale, décision qui clôt la controverse (au moins momentanément)	Délibération des communes décidant de l'adhésion ou pas au PN après examen de la charte validée par décret en Conseil d'Etat.

Encadré 85 : Déplacements dus au déploiement de multiples petites controverses dans le PNM

Déplacement d'identités et d'intérêts	<ul style="list-style-type: none"> Affirmation du rôle de l'Etat dans les politiques publiques environnementales (DREAL) et sortie des amalgames entre Etat et PNM (HydroPNM) Hybridation des intérêts technico-administratifs et politiques dans le pilotage de l'EPPNM Emergence d'un rôle et d'une légitimité de médiateur territorial pour l'EPPNM et certains de ses agents, avec une nouvelle identité d'acteur « ressource » pour le territoire Internalisation au sein de l'EPPNM, des tensions entre mission de protection (référence à la figure identitaire de l'expert naturaliste), et mission de développement (figure du médiateur) Emergence de nouveaux acteurs collectifs : assemblée des maires du PNM, intercommunalités à l'échelle de la Tinée (UrbPNM), commission agriculture durable, comité de suivi du PADS (StationPNM), groupe des agents de développement, groupe des référents agricoles de l'EPPNM...
Déplacement d'idées	<ul style="list-style-type: none"> Prise en main par les acteurs du Haut-Pays de leur avenir (résolution de problèmes majoritairement au niveau local : cf fin de négociation des « points durs ») Evolution des rapports entre science et action : la science comme moyen de suivi d'expérimentation (décision « mesurée ») et non comme moyen d'arbitrage (décision tranchée) Evolution de la façon d'appréhender le développement local : référentiel de projet (Boutinet 2003), vision plus prospective, réflexion à une échelle plus large a minima de la vallée (StationPNM)
Déplacement dans les relations	<ul style="list-style-type: none"> Entrée concrète de l'EPPNM dans le système d'action territorial, avec des bases relationnelles s'écartant des règles historiques d'évitement, de conflit, de choix flous et de théâtralisation Gain de proximité cité de façon récurrente dans les entretiens, à travers la posture de certains porte-parole de l'EPPNM (phase d'écoute initiale), la création de postes (agents de développement), et l'évolution des métiers (agents de terrain référents agricoles) Relations construites sur des négociations concrètes et des enjeux pragmatiques (sortie du théâtre) Internalisation au sein de l'EPPNM, des tensions entre mission de protection (figure identitaire de l'expert naturaliste)
Déplacements de dispositifs et d'organisations formelles	<ul style="list-style-type: none"> Augmentation des capacités et ressources propres de l'EPPNM sur l'expertise sociopolitique avec solidification dans son organigramme Solidification de modalités d'application de la réglementation négociées localement (Marcoeurs) Formalisation dans la charte de l'assemblée des maires du PNM dans le dispositif de gouvernance de l'EPPNM

Encadré 86 : Cinq grands modèles d'instruments par P. Lascoumes et P. Le Galès (2004) en s'appuyant sur (Hood 1986, Howlett 1991)

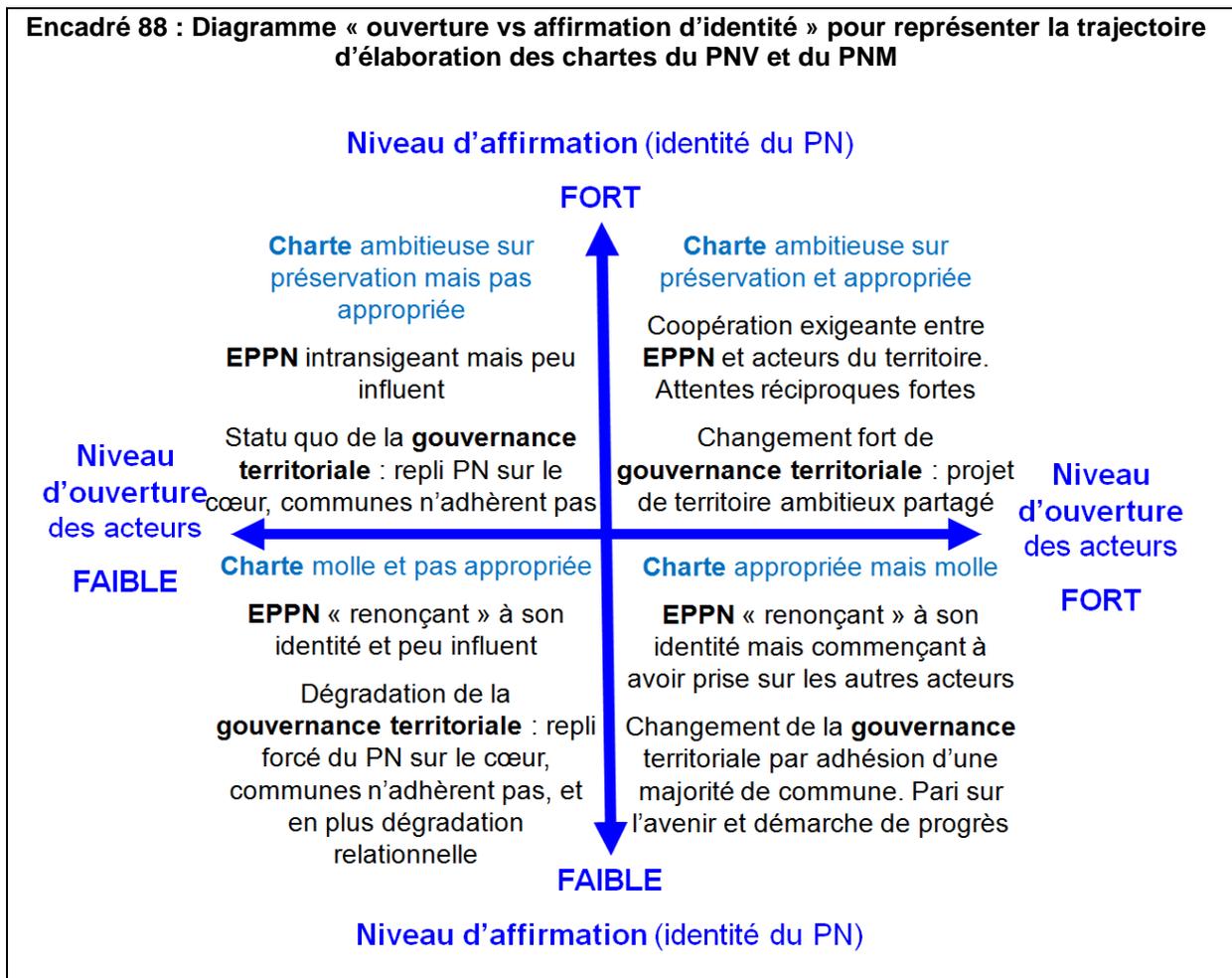
Type d'instrument	Type de rapport politique	Type de légitimité
Législatif et réglementaire	Etat pédagogique	Imposition d'un intérêt général par des représentants mandatés
Economique et fiscal	Etat redistributeur	Recherche d'une utilité collective. Efficacité sociale et économique
Traditionnel et incitatif	Etat mobilisateur	Recherche d'engagement direct
Informatif et communicationnel	Démocratie du public (où l'espace public s'autonomise de la sphère politique traditionnelle)	Explicitation des décisions et responsabilisation des acteurs
Normes et standards, Best Practices	Ajustements au sein de la société civile, mécanismes de concurrence	Mixte : scientifico-technique et démocratiquement négociée ; et/ou concurrence, mécanisme du marché

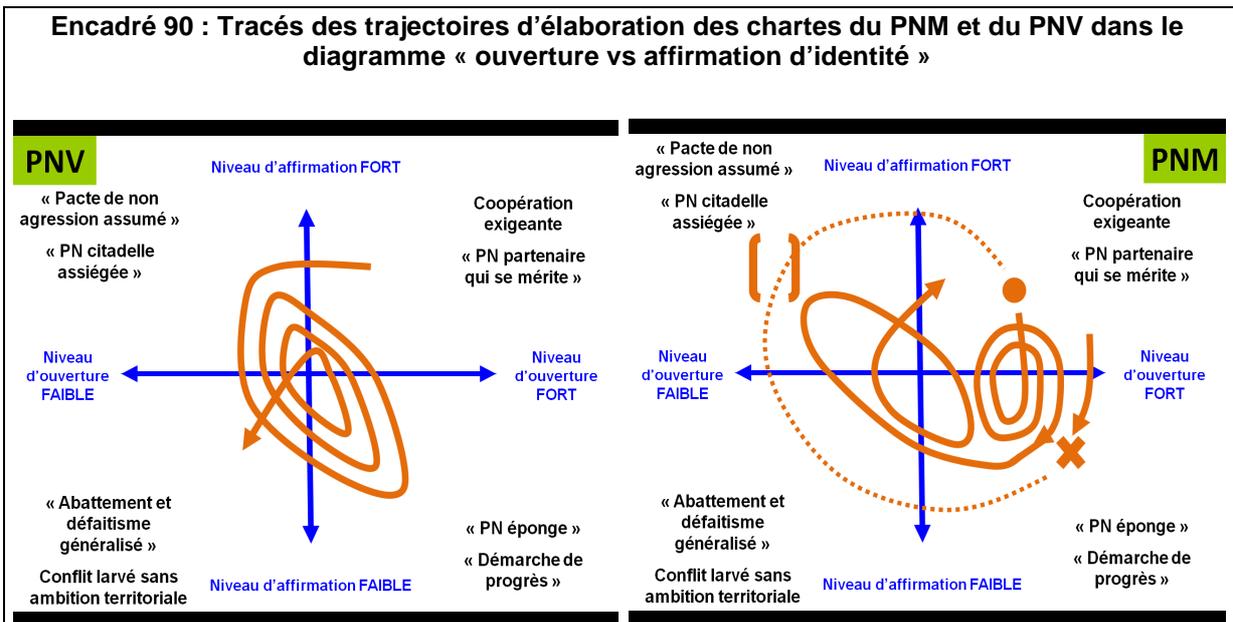
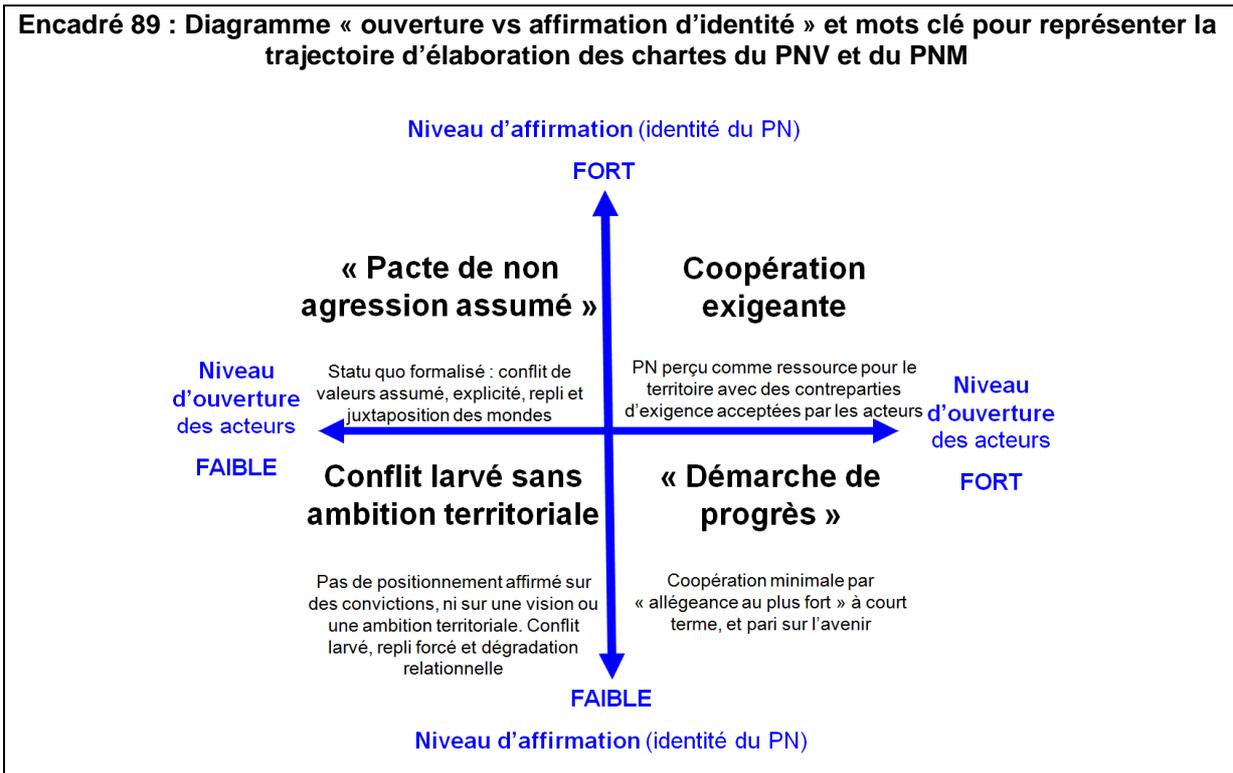
Encadré 87 : « Chainage » entre enjeux, objectifs de protection du cœur et orientations de l'aire d'adhésion dans la charte V1 du Mercantour (avril 2010)

Enjeux	L'innovation pour une agriculture qui s'adapte et respecte l'environnement	Le soutien à la production notamment par la valorisation des produits et savoir-faire traditionnels	La préservation du foncier agricole (face à l'urbanisation notamment)
Objectifs de protections du cœur	« Assurer un usage équilibré des mosaïques de landes et de pelouses d'alpage et suivre leur évolution » (p 31) « Favoriser une utilisation pastorale raisonnée des pelouses sèches sur calcaire » (p 31)	« Assurer les conditions d'une vie agricole et pastorale moderne » (p 38)	
Orientations de l'aire d'adhésion	« Gérer le domaine pastoral du Mercantour pour préserver les pelouses sèches, les mosaïques de landes, les prés de fauche de montagne et leurs paysages associés » (p 47)	« Soutenir et promouvoir la diversification des production et des acteurs agricoles contribuant au caractère du Parc » (p 46) « Soutenir la structuration des agriculteurs sédentaires et la reconnaissance de leurs rôles sur le territoire du Mercantour » (p 47)	« Maintenir l'agriculture autour des villages » (p 46) « Maintenir les paysages ouverts aux abords des villages et des hameaux » (p 41)

Conclusion de la partie II : L'importance des choix des réformateurs sur la trajectoire institutionnelle

Encadré 88 : Diagramme « ouverture vs affirmation d'identité » pour représenter la trajectoire d'élaboration des chartes du PNV et du PNM





Encadré 91 : Points de bifurcation de la trajectoire d'élaboration de la charte du PNV

Phase	Point de bifurcation	Conséquences
1	Choix d'une préparation du changement en consolidant et sécurisant l'interne. Choix d'une démarche de planification descendante	Simultanéité de la procédure de finalisation du décret révisé du PNV et du démarrage de l'élaboration de la charte. Méthode et calendrier d'élaboration de la charte en 14 pages validé au CA du 5/7/07.
2	Choix d'un discours de continuité, avec pédagogie d'application de la loi et pression sur le calendrier (être le 1 ^{er} à écrire la charte). Choix d'une rédaction de l'ébauche essentiellement en interne à partir du cadre de référence de l'EP-PNV	Enclenchement d'un conflit larvé et de mécanismes pression de contrôle de l'EP-PN vs défiance (validation du décret...) et non positionnement et discours théâtraux des élus (boycott des ateliers prospectifs...) Ebauche perçue comme un projet interne de l'EP-PN.
3	Prise de pouvoir par les élus (rejet de l'ébauche au CA du 10/06/09, exigences sur les modalités de relance du processus)	1 ^{ère} relance du processus sur de nouvelles bases (conditions posées par les élus au CA du 5/07/09) et parenthèse coopérative (phase 4, rédaction du préambule, avis des élus sur le caractère...) conduisant à la validation consensuelle du texte de l'APS (CA du 27/4/10) au prix d'un malaise interne à l'EP-PNV (prise de leadership politique destabilisante).
4 -> 5	Choix d'un passage en « force » sur la cartographie, la fixation de la date du passage en CNPN enclenchant la procédure formelle, et la réintroduction d'éléments de la DTA. Choix de ne pas mettre le préambule des élus dans le texte de la charte examiné en bureau d'avril 2010. Choix d'application à la lettre des consignes du ministère sur la conduite de la procédure.	Démarrage très tôt de la procédure formelle nationale (juin 2010) et enclenchement de boucles de rapports de force. La logique juridico-administrative prend l'ascendant dans les phases de consultation formelle et nationale (APD qui « échappe » aux élus qui le perçoivent comme un document complexe et déséquilibré en faveur de l'environnement...). La logique politique prend l'ascendant lors des CA (échec d'avis sur la charte au CA du 21/4/11...) et des phases de négociations locales (logique de surenchère et de surprécaution sur la cartographie...).
6	Création d'un groupe hybride informel et travail relationnel du nouveau directeur sur une rhétorique de « démarche de progrès ». Choix de sortir les enjeux d'urbanisme et de modèle des stations de la charte (-> SCoT).	2 ^{ème} relance du processus, aboutissement des négociations autour de compromis au sein du groupe hybride informel, et validation de la poursuite du processus sur la base du document examiné en CA du 28/3/12.
6 -> 7	Résultats de la consultation formelle des communes sur le projet de charte (été 2012, synthèse faite en octobre 2012).	Désillusion : malgré les lissages successifs de la charte, la défiance domine. Les compromis trouvés au sein du groupe hybride n'entraînent pas l'adhésion. Les protecteurs de la nature ayant été conciliants sont pris de désillusion avec un sentiment de violation du contrat tacite passé avec les élus. Sentiment généralisé de gâchis, d'abatement et d'impasse.
8 ?	Initiatives multiples relevant d'acteurs extérieurs influençant plus l'avenir de la charte que les choix des réformateurs dont la marge d'autonomie est extrêmement réduite -> vers quelle sortie de l'impasse : médiation, arbitrage, relance du groupe informel... ?	« Appel pour la Vanoise » d'Yves Paccalet (blog, 30/9/12) Pétition adressée à la ministre de l'écologie par le syndicat SNE des corps techniques de l'environnement (31/10/12) Conférence à l'assemblée natle à l'initiative d'APN (12/12/12) Lobbying d'élus auprès de la ministre de l'écologie Enquête publique (10/12/12 au 21/1/13) et rapport (mai 2013)

PNV

« Pacte de non agression assumé »

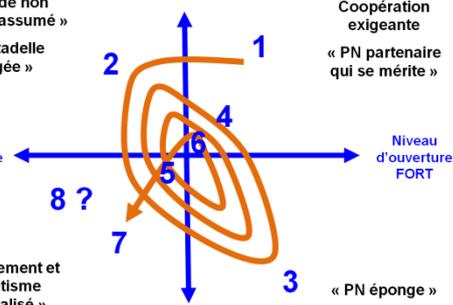
« PN citadelle assiégée »

Niveau d'ouverture FAIBLE

« Abatement et défaitisme généralisé »

Conflit larvé sans ambition territoriale

Niveau d'affirmation FORT



Principales phases de l'élaboration de la charte du PNV

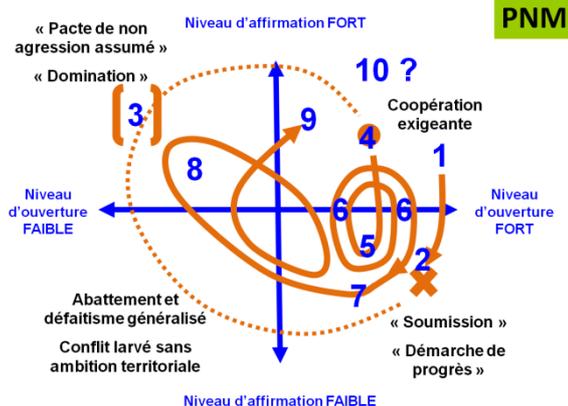
- 1 : Objectif et ambition formelle et consensuelle de la loi de 2006
- 2 : Préparation des conditions du changement et problématisation (jusqu'au CA du 10/6/09)
- 3 : Prise de pouvoir par les élus (rejet de l'ébauche au CA du 10/6/09)
- 4 : 1^{ère} relance du processus (CA du 5/7/09) et parenthèse coopérative de leadership politique (de l'automne 2009 jusqu'au bureau du 4/6/10)
- 5 : Procédure formelle avec mécanisme en boucle de rapports de force alternant des moments où la logique nationale juridico-administrative domine et des moments où la logique politique locale domine
- 6 : 2^{ème} relance du processus (groupe informel et arrivée du nouveau directeur à l'automne 2011) et parenthèse coopérative
- 7 : Impasse, défaitisme suite à la consultation des communes (été 2012)

Encadré 92 : Points de bifurcation de la trajectoire d'élaboration de la charte du PNM

Phase	Point de bifurcation	Conséquences
1 2006	Choix d'une préparation du changement remettant en cause les équilibres internes. Leadership politique de G. Franco et choix d'appui sur l'externe pour faire évoluer l'intrn	Désarroi, troubles en interne. Recrutements « hors culture » PN, nouvel organigramme changeant fortement les équilibres au sein de l'équipe.
2 2007	Choix d'un discours de rupture, de problématiques parallèles, et de multiplication des relais locaux. Démarrage avec les élus : définition du sens de la charte	Portage politique fort (G. Franco) du concept de « nouveau parc ». Actions concrètes a priori déconnectées de la charte. Elaboration avec les élus puis validation des axes stratégiques de la charte (CA du 10/12/07).
3 2008	Choix de ne plus parler de la charte tout en lançant des actions concrètes de partenariat, et en affirmant l'identité de l'EP-PN. Crise des Balcons du Mercantour.	Déconnection de la charte et du décret. Instauration du rapport de force initial « à froid » et de façon déconnectée de la charte (Balcons du Mercantour, tour de France...). Démission de G. Franco (novembre 2008).
4 Printemps 2009	Choix de mobiliser des compétences externes (accompagnement, diagnostics...) et d'une remise en cause profonde du processus participatif qui était prévu. Choix d'une épreuve interne et externe dans la conduite de 18 réunions valléennes.	Changement de posture de l'EP-PN, acquisition de compétences « socio-politiques ». Processus d'intéressement, d'enrôlement et de mobilisation à caractère performatif entraînant des changements d'idées et de relations entre l'EP-PN et les acteurs du territoire. Récolte d'une grande quantité d'information « à froid ».
5 Juil 09	Reprise en main politique du PNM (Election d'E. Ciotti en CA du 7/7/09).	Démonstration de force politique, et fixation des règles du jeu de la charte par E. Ciotti : primeur aux élus en coulisse.
6 Sept 09 / fév 2011	Choix de privilégier la négociation locale. Phase de négociation locale alternant cadrage politique puis choix de débordements, et cadrages techniques puis reprise en main par le leadership politique.	Assemblée des maires, réunions communales, rédaction et diffusion de VO, envoi d'un document inachevé au CNPN... Conflits entre leadership technique et politique, concilié avec des phases de coopération / cadrage / débordement, avec alternance d'ouverture et de confiscation du débat. La charte est essentiellement le fruit de la négociation locale.
7 et 8 Fév à mai 2011	Prise de pouvoir des élus sur le document charte au CA du 25/2/11. Choix du lancement effectif (tardif) de la procédure nationale sur cette base.	Démarrage effectif tardif de la procédure formelle nationale (avril 2011) et enclenchement de boucles de rapports de force entre la logique juridico-administrative nationale et la logique politique locale.
9	Election de F. Blanqui (CA du 30/5/11). Choix d'un appui par préparation en coulisse pour faciliter la négociation des compromis finaux par F. Blanqui.	Leader politique médiateur entre intérêt national et intérêt local. Projet de charte validé à la quasi-unanimité en CA du 19/7/11, et lancement de la procédure finale de validation.
10 ?	Procédure finale de validation de la charte La « vie de la charte » échappe aux réformateurs locaux. Choix à venir de délibération des communes pour adhérer ou pas à la charte (clôture à venir de la controverse sur le degré d'engagement des élus dans le PN).	Avis final du CNPN (6/6/12) validant une charte (clôture de la controverse sur le rôle et l'identité du PN) où le fond est préservé autant que la relation avec les acteurs locaux. Décret en Conseil d'Etat du (28/12/12) validant la charte (clôture de la controverse sur la nature de la charte). Enquête publique 28/11 au 28/12, puis délibération des communes (printemps 2013).

Principales phases de l'élaboration de la charte du PNM

- 1 : Objectif et ambition formelle et consensuelle de la loi de 2006
- 2 : Préparation des conditions du changement, problématisation (2007)
- 3 : Eclipse sur la charte
- 4 : Phase délibérative (réunions valléennes, printemps 2009)
- 5 : Prise de leadership politique... (élection d'E. Ciotti, CA du 7/7/09)
- 6 : ... enclenchant un mécanisme en boucle de cadrages/débordements
- 7 et 8 : Lancement effectif de la procédure formelle nationale enclenchant un mécanisme en boucle de rapports de force alternant des moments où la logique nationale juridico-administrative domine et des moments où la logique politique locale domine
- 9 : Election de Fernand Blanqui (CA du 30/05/11) et finalisation de la charte validée en CA du 19/7/11
- 10 : Procédure de validation finale (CNPN, Enquête publique, décret en Conseil d'Etat, puis délibération des communes au printemps 2013)



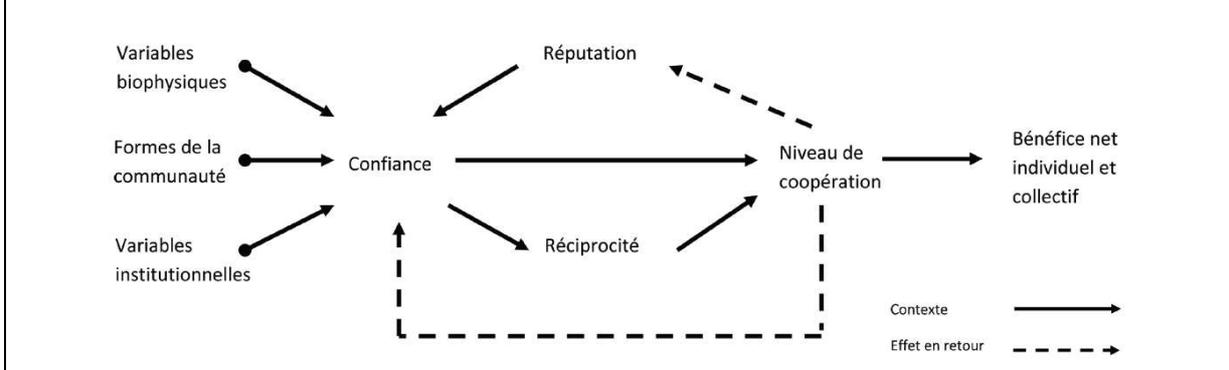
Partie III - Réformateurs au
quotidien : autonomie et travail
de réforme des politiques
territoriales de la nature

Chapitre 6 : Problématisation autour du travail de réforme des politiques territoriales de la nature

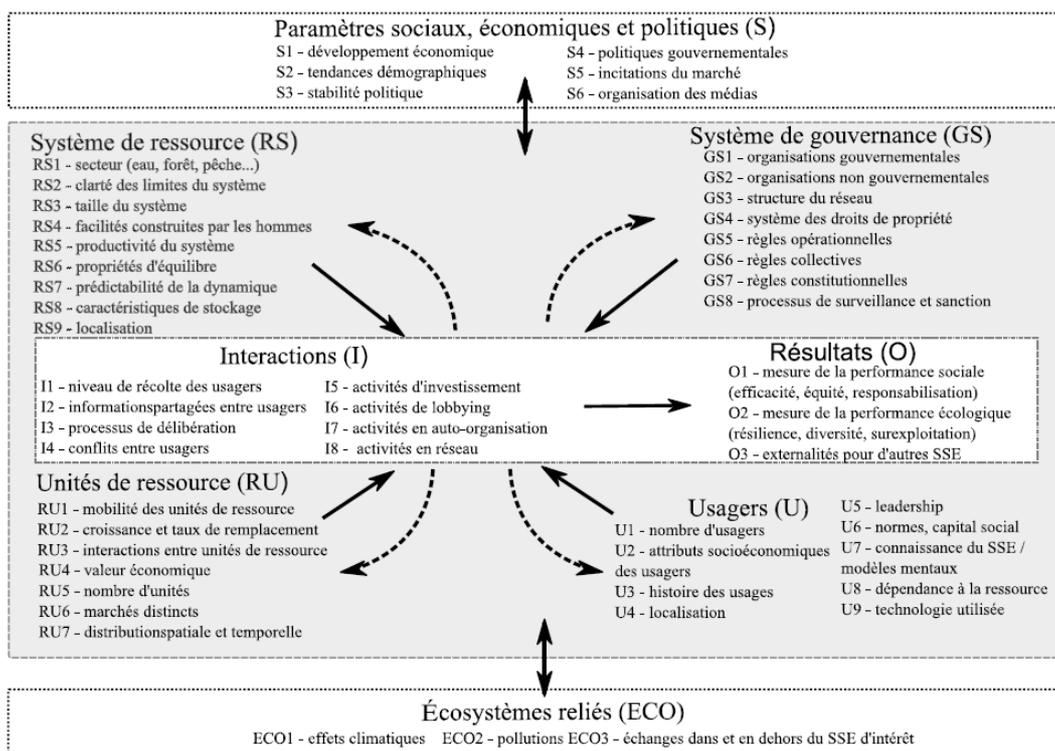
Encadré 93 : Le dilemme du prisonnier (Albert W. Tucker, 1950)

	Prisonnier 2 se tait	Prisonnier 2 dénonce
Prisonnier 1 se tait	6 mois / 6 mois	10 ans / liberté
Prisonnier 1 dénonce	Liberté / 10 ans	5 ans / 5 ans

Encadré 94 : La gestion des communs, contexte et effets en retour (Ostrom et Walker 2003)



Encadré 95 : Cadre d'analyse de la durabilité des systèmes socioécologiques
Schéma adapté de (Ostrom 2007, Ostrom 2009, Ostrom 2010)



Encadré 96 : facteurs, principes et difficultés principales pour une gestion communautaire des politiques territoriales de la nature. Croisement du modèle d'Ostrom (2007, 2009) et de nos terrains de PNx

Variable	Facteurs et conditions favorables à une gestion « en commun » des ressources naturelles	Spécificités des politiques territoriales de la nature (en rouge = point de difficulté, en vert = facteur facilitant) (en noir = neutre ou peu discriminant)
Variables internes relatives aux Systèmes de ressource (RS) et au système de gouvernance (GS)		
RS2	Clarté des limites du système (Qui peut bénéficier de la ressource ?)	Permanence de vieux conflits sur les limites et nouveaux problèmes liés à la porosité et au flou croissant des limites en pratique : les limites des PTN ont été historiquement négociées mais perçues comme imposées, et bon nombre de conflits sur les limites se maintiennent dans le temps (voir PNM et limites de chasse en Roya). Les réformes récentes des PTN les amènent à « sortir de leurs frontières » (cas des PNx dans notre travail, ou des réserves naturelles dans celui de Clara Therville) pour passer du paradigme ségrégatif au paradigme intégratif voire post-intégratif. Leurs limites, autrefois claires et rassurantes sont instables et de plus en plus poreuses : les limites de l'AA des PNx sera déterminée après adhésion des communes, la solidarité écologique brouille les cartes, le caractère hybride des chartes brouille les limites entre contraintes imposées et engagements contractuels. Les AOA sont parfois perçues comme zones d'expansion des cœurs de PN, certaines caricatures faisant le parallèle avec l'Anschluss de la seconde guerre mondiale, ce qui en dit long sur l'acuité du problème des limites des PTN...
RS3	Taille du SSE médiane (Chhatre et Agrawal 2008)	Influence variable selon les PTN : favorable dans le cas des PNx dont les territoires ne sont ni trop petits (peu de ressources et peu d'intérêt d'une régulation collective), ni trop grands (complexité de gouvernance, coût trop important de mise en place des frontières, de connaissance, de surveillance).
RS7	Prédictibilité de la dynamique de la ressource	Faible prédictibilité de la dynamique de la biodiversité et du patrimoine qui dépendent sur les territoires de PTN à la fois d'évolutions naturelles, anthropiques et d'interdépendance entre milieu et sociétés.
GS1, GS5, GS6, GS7	Place des organisations gouvernementales (GS1) Articulaton de règles constitutionnelles (GS7), collectives (GS6) et opérationnelles (GS5) en adéquation avec le contexte local. Présence d'arrangements choisis par le collectif (G6)	Poids direct ou indirect prépondérant des organisations gouvernementales de l'Etat, avec asymétries de pouvoir. La création des PTN reste globalement dans une logique descendante, avec un poids important de la tutelle ministérielle, de ses services déconcentrés, de nombreux points de véto et des garanties procédurales entretenant de fortes asymétries de pouvoir avec des mécanismes de reproduction (voir triangle de l'expertise dont les contours sont solidifiés dans des dispositifs, points de véto des procédures... L'articulation des niveaux de règles montre une marge de manœuvre décroissante de la loi, aux décrets et aux arrangements locaux. L'adéquation avec le contexte local ou la réalité changeante s'opère de fait souvent par jeu autour de la règle formelle ou le non-respect de celle-ci.
GS2	Poids d'organisations non gouvernementales à même d'assurer un contre-pouvoir environnemental	Les gestionnaires des PTN sont souvent assimilés aux associations de protection de la nature, ce qui ne favorise pas leur rôle de médiateur et celui de contre-pouvoir des organisations non gouvernementales. Cette assimilation s'explique par les frontières floues entre militantisme et métiers des PTN, et par les liens existant entre les agents des organismes gestionnaires et les associations de protection de l'environnement. Ce problème de répartition des rôles est moins sensible dans les territoires où les APN sont fortes et structurées.
GS3	Structure en réseau avec articulation à différentes échelles spatiales et temporelles de dispositifs appropriation/règles/suivis/sanctions	Réseau de plus en plus structurés mais manque de lisibilité et grand nombre de dispositifs de PTN. Les réseaux de PTN sont de plus en plus structurés en France (Atelier technique des espaces naturels, Parcs Nationaux de France, Fédération des PNR, Réserves Naturelles de France, réseaux régionaux d'espaces naturels protégés...), mais le nombre de politiques publiques différentes et le foisonnement de statuts est plus facteur de manque de lisibilité que de renforcement de cohérence entre réseaux et échelles spatiales.

GS4 et RS4	Système de droits de propriété favorable (GS4) et construction humaines (RS4)	<p>Tensions fortes entre droit de propriété et logique de préservation collective, sauf exception de PTN passant par la maîtrise foncière.</p> <p>La maîtrise foncière (cas du conservatoire du littoral) donne de l'autonomie dans la fixation des règles de gestion, mais en général les PTN doivent agir sur le territoire d'autrui, et le font en s'appuyant sur le droit ou des politiques nationales qui bien que contractuelles, sont d'abord perçues comme contraignantes (Natura 2000). La complexité foncière et les divergences d'intérêt entre action de préservation collective et objectifs particuliers des propriétaires cristallisent la résistance du local contre le national (voir points durs des chartes autour des stations de ski, de la constructibilité des ruines en cœur de parcs, des microcentrales...). Même quand il ne s'agit pas d'interdiction, les lourdeurs administratives (ressources procédurales des PTN) sont sources de conflits avec les propriétaires.</p>
GS8	Dispositif de surveillance, et de sanctions graduelles et raisonnables : organisation collective garantissant les intérêts des acteurs qui s'engagent dans la gestion des communs	<p>Partition au sein des PTN, entre projet de territoire et dispositif de surveillance / sanctions, entretenant la représentation de sanctions arbitraires et démesurées</p> <p>Les agents des PTN chargés de surveiller le territoire et de faire respecter le droit sont commissionnés, assermentés, et placés sous l'autorité du procureur de la République pour leur activité de police de l'environnement, et non sous l'autorité de leur responsable hiérarchique au sein de la PTN. Même si certaines dispositions réglementaires sont négociées (MarCoeurs), leur assermentation couvre des domaines relevant directement de réglementations nationales (code de l'environnement). Bien que la plupart de ces agents appliquent des sanctions graduelles (sensibilisation, avertissement avant verbalisation), quelques uns ne le font pas. Dans la mesure où le dispositif de surveillance et de sanction dépend étroitement d'agents à titre individuel, il est souvent perçu comme arbitraire par des acteurs qui ne retiennent que les comportements extrêmes, ce qui crée de la défiance réciproque.</p>
Variables internes relatives aux unités de ressource (RU) et aux usagers (U)		
RU1 et RU7	Mobilité des unités de ressources (RU1) et distribution spatiale et temporelle des ressources (RU2)	<p>L'approche par les ressources ne nous semble pas pertinente, ou en tout cas pas suffisante dans le cas des PTN : la mobilité des animaux, la distribution spatiale des espèces végétales peuvent à la limite être objectivées, mais les choses se complexifient par exemple avec la prise en compte nécessaire des niveaux de solidarité écologique, de la dimension identitaire des lieux...</p>
U1 et U3	Nombre d'utilisateur (U1) et histoire des usages (U3)	<p>Très grand nombre, mais plus fondamentalement, la liste des usagers elle-même est problématique dans le cas des PTN : derrière les conflits que suscitent les PTN se cache l'enjeu de leurs « destinataires ». S'agit-il des êtres de nature (protéger la nature pour elle-même) ? Des touristes ou urbains de proximité (protéger un lieu de quiétude, d'esthétique et de ressourcement) ? Des habitants locaux (protéger un cadre de vie tout en permettant le développement durable local) ? La création de toutes les PTN est assise sur cette ambiguïté. Par ailleurs ces usagers une fois définis s'avèrent particulièrement nombreux, hétérogènes, avec des visions et des intérêts très différents qui dépendent de l'histoire complexe des usages.</p>
U5	Leader porteur de sens et d'une vision intégrant préservation et développement des sociétés locales	<p>Importance cruciale du rôle du responsable local de la PTN qui « incarne » : incidence variable selon sa motivation, son engagement personnel, sa capacité de médiation, de persuasion, et l'autonomie qu'il se construit (voir suite de la thèse sur le travail de réforme et l'autonomie). La forte personnalisation de la PTN sur son responsable est aussi un facteur de fragilité (dépendance aux hommes, et bouc émissaire facile).</p> <p>Leadership à dominante technique. La politisation des PTN est compliquée car les élus s'en saisissent difficilement. La controverse sur l'engagement des élus dans les chartes de PNx l'illustre, comme notre analyse à partir de la question du leadership territorial. Peu d'élus sont porteurs, et ce pour maintes raisons (Giran 2011).</p>
U6	« Capital social » comprenant des normes et	<p>La gouvernance des PTN est principalement marquée par des jeux d'évitement (juxtaposition des acteurs), de coopération faible (et conflits), de</p>

	des liens sociaux pour la gestion durable des ressources naturelles, en particulier : confiance, échanges, règles communes acceptées, interdépendances fortes	rassemblement sur des choix flous et de théâtralisation qui entretiennent la défiance : la création des PTN est très souvent marquée par des sentiments d'expropriation, de promesses non tenues pour faire passer les contraintes, de déception ou d'interrogations fortes sur la valeur ajoutée de la PTN... La greffe de ces politiques avec les territoires est difficile, les échanges réguliers (formels ou informels) en général perçus comme insuffisants, et les relations structurées par une logique de compensation plus que par une logique de projet commun de territoire malgré les discours dominants en la matière. Le passage d'une gestion ségrégative à une gestion intégrée se fait souvent dans l'urgence ou dans des calendriers de réforme qui ne laissent pas le temps à la construction de la confiance
U7	Connaissance du SSE et sa représentation par les acteurs	Méconnaissances croisées : le patrimoine, sa richesse, l'organisme gestionnaire de la PTN et ses agents sont souvent méconnus par les acteurs des territoires qui le prennent pour des abstractions aux objectifs flous (dans tout les cas comme un zonage plutôt qu'un projet). Inversement, les agents de la PTN méconnaissent les règles de fonctionnement des sociétés locales, ou les simplifient de façon excessive (Mathevet et Mauchamp 2005). Certains considèrent qu'il suffit de mettre les gens autour de la table pour construire une action commune. L'évolution des PTN vers des politiques contractuelles négociées renforce le flou sur leurs avantages et inconvénients (voir nos analyses sur les avantages et inconvénients à adhérer aux chartes de PNx). Les comportements d'acteurs sont du coup basés sur des représentations et des a priori, ce qui souligne la dimension cognitive importante des PTN (symbolique, identitaire, valeurs) . Le caractère de plus en plus dual des PTN assumant de concert préservation et développement durable porte aux images simplificatrices opposant l'un et l'autre. Nous avons largement parlé à propos des PNx de « théâtralisation ». La connaissance du SSE est elle-même un objet de conflit entre des acteurs pragmatiques tournés vers l'action et les agents des PTN qui prônent la connaissance pour elle-même.
U8	Dépendance à la ressource	Va jouer différemment selon le type de ressource (hydroélectricité, agriculture...)
Variables internes relatives aux interactions au sein du SSE (I) et aux résultats (O pour outputs)		
I2, I3, I7, I8	Partage important d'information entre les usagers (I2). Processus de délibération entre acteurs (I3). Activités en auto-organisation (I7). Action en réseau d'acteurs (I8)	Les PTN ne sont, compte tenu de leur définition géographique, pas calquées a priori sur des territoires d'action collective dignes de ce nom : le partage d'information, les échanges, les processus de délibération, l'organisation des acteurs, ou la structuration de réseaux à l'échelle du territoire de la PTN est l'exception, sauf quand ces initiatives sont prises par le gestionnaire de la PTN (peu légitimes et aux compétences faibles ou récentes dans ce domaine). Or le capital social étant marqué par la défiance, les processus de délibération qu'il met en place sont accueillis de façon mitigée, entre suspicion d'instrumentalisation et progrès souhaitable.
I4	Mécanismes de résolution de conflits peu coûteux	La dimension juridique, le poids de l'Etat, les divergences de valeurs et d'intérêt rendent la gestion des conflits et leur arbitrage compliqué et longs... quand ils ne tournent pas au conflit larvé ou à la guerre de tranchée (cas du PNV).
O1, O2	Mesure et suivi de la performance écologique, de l'évolution des comportements	Evaluation difficile, tant de l'évolution du patrimoine, que des pratiques nombreuses d'acteurs et de leurs liens . Systèmes complexes, multi-acteurs et multiniveaux largement ouverts, et culture de l'évaluation très récente chez les gestionnaires de PTN.

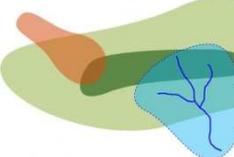
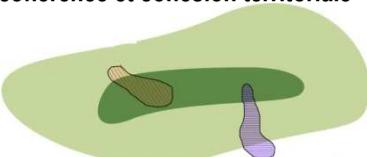
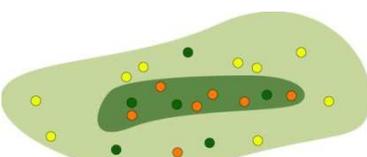
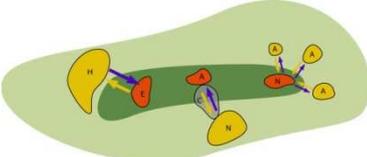
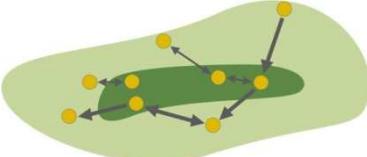
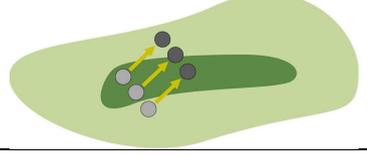
Encadré 97 : Un travail de réforme des PTN paradoxal : peu de marge de manœuvre pour garder son équilibre sur un chemin de crête pourtant sinueux entre deux précipices

Le « précipice » anthropocentré	Le « précipice » écocentré
Homme / sociosystème	Nature / écosystème
Non-humains objets de la PTN	Non-humains font la PTN
Sciences humaines et sociales	Sciences naturelles et écologie
Elus représentants des humains, et autres humains représentant les non-humains	« Ecocrates » ou textes juridiques représentant les non-humains
Approche par l'intérêt local	Approche par la responsabilité globale
Développement	Conservation
Nier ou ne pas voir la crise écologique	Dramatiser l'urgence écologique et l'érosion de la biodiversité
Approche positive de l'homme marquée par une confiance en la technique et au progrès pour qu'il ne pâtisse pas des dérèglements de la nature	Approche positive du droit marquée par l'illusion de tout prévoir, d'une légitimité surplombante et d'une applicabilité automatique
Impératif participatif	Impératif scientifique
Gouvernance multi-acteurs, laissant une place délimitée aux non-humains	Gouvernement et administration de la nature avec le moins possible d'humains
...	...

Encadré 98 : paradigmes ségrégatifs et intégratifs dans les PTN (d'après Philipps, 2004)

	Approches ségrégatives	Approches intégratives
Généralités		
Dénomination dans la littérature	Paradigme radical, « fences and fines », modèle classique/traditionnel	Paradigme intégrateur, conservation intégrée, participative, nouvelle
Images	Mise sous cloche, cliché protectionniste	Sortir de sa réserve, outil de développement durable
Période	Avant 1980	À partir des années 80
Outils	AP seulement : Réserves intégrales, parcs nationaux et réserves naturelles	AP intégrées (ICDP, réserves de biosphère), gestion communautaire, patrimoniale, adaptative, Catégorie V (PNR), réseaux (TVB, corridors, Natura 2000), intersectorialité
Objectifs	Conservation comme objectif prioritaire	Objectifs multiples : environnementaux, économiques, sociaux
Modèles	Protection, préservation	Conservation, patrimonialisation
Objets	Nature sauvage, rare, spectaculaire, <i>wilderness</i>	Biodiversité, patrimoine naturel, patrimoine socioculturel
Points de vue dominants	Politique et enjeux définis par l'État	Politique et enjeux locaux, décentralisation Politique et enjeux nationaux et internationaux
Caractéristiques philosophiques		
Éthique	Plutôt biocentrée	Plutôt écocentrée et anthropocentrée
Rapport Homme — Nature	L'homme en dehors de la nature, une menace	L'homme comme une partie de la nature, un auxiliaire
Valeurs	Intrinsèque, esthétique	Patrimoniale, économique, culturelle...
Caractéristiques académiques		
Philosophie de la conservation	Compositionnalistes	Fonctionnalistes
Point de vue des écologues	Climax, stabilité	Perturbation, instabilité, évolution, complexité
Approche disciplinaire	Approche naturaliste	Sciences de la conservation et interdisciplinarité (intégration des SHS notamment)
Concepts et méthodes associés	Nature, <i>wilderness</i>	Développement durable, socioécosystème, résilience, fonctionnalité, gestion différenciée (interventionnisme et non-interventionnisme), vulnérabilité, services écosystémiques, école des communs, solidarité écologique...
Gestion des AP		
Accès et usages	Réserve intégrale Réservé à une élite scientifique, aux visiteurs, aux touristes	Intégration des usagers locaux Ouverture large et moins sélective
Outils et méthodes	Approche réglementaire stricte, maîtrise foncière	Approche réglementaire souple, négociée, gestion contractuelle, éducation à l'environnement
Techniques de gestion	Gestion rigide à court terme Gestion technocratique	Gestion adaptative à long terme Gestion sociopolitique
Moyens financiers	Paiement par le contribuable, Etat	Diversification des sources de paiement, dont Etat, collectivités locales, mécénat, autofinancement
Compétences de gestion et savoirs	Gestion scientifique, naturaliste, technique Experts	Multiples compétences et exportation en dehors des AP : naturaliste, médiateur, éducateur, scientifique Savoirs locaux et populaires mobilisés
Répertoire de justification	La nature remarquable, <i>wilderness</i>	Services rendus, bien-être humain, développement, valeur économique
Gouvernance	Gouvernement central	Nombreux partenaires
Acteurs locaux	AP créées contre les acteurs locaux Gestion excluante	AP créées avec, pour et parfois par les acteurs locaux Gestion avec les acteurs locaux, selon leurs besoins
Liens aux territoires environnants	Développement indépendant Gestion séparée du territoire, ségrégation spatiale	Développement dans des projets politiques larges Développement en réseau Considération des interdépendances fonctionnelles

Encadré 99 : une solidarité écologique multidimensionnelle. D'après (Thompson, Mathevet et al. 2011)

Déclinaisons de la solidarité écologique	Exemples de représentations		
	Approche écologique	Approche paysagère, culturelle et sociale	Approche liée à la gestion
1 - Fonctionnalité et intégrité de grands ensembles ou systèmes 	Bassin versant (réseau hydrographique). Massif forestier. Services rendus par les écosystèmes.	Grand ensemble paysager structurant. Identité territoriale sociale et culturelle. Activité structurante à l'échelle du territoire (ex. élevage extensif).	Gestion globale et partagée de l'eau. Gestion intégrée des ressources naturelles.
2 - Continuités écologiques, cohérence et cohésion territoriale 	Aire et taille minimale des populations (viabilité des espèces).	Entité paysagère, cadre de vie. Entité cohérente de gestion, de pratiques ou d'usages (aire protégée, terroir, exploitation agricole, site fréquenté, ...). Territoire de projets.	Protection de surfaces d'habitats suffisamment vastes. Définition d'entités de gestion cohérente au regard des enjeux du territoire. Démarche participative des projets de territoire.
3 - Complémentarité des sites 	Stations d'espèces patrimoniales. Diversité des habitats (milieux humides, ...). Contribution de différents sites à la richesse patrimoniale d'un territoire.	Patrimoine ethnographique, éléments paysagers. Diversité des terroirs, des cultures et initiatives locales Complémentarité de sites valorisant un territoire (sites touristiques, productions respectueuses de l'environnement).	Gestion partagée du patrimoine (co-responsabilité). Gestion des pressions ayant un impact négatif sur le patrimoine.
4 - Déplacements des individus 	Cycle de vie d'une espèce : taches d'habitats disjoints nécessaires à ses besoins vitaux et connectivité entre habitats. Espaces naturels remarquables et leurs interconnexions.	Espaces de vie ou d'activité interdépendants reliés par des itinéraires : circuit pastoral saisonnier, circuit touristique, et flux associés. Connectivité dans le paysage, mosaïque paysagère.	Gestion concertée des différents sites nécessaires à l'accomplissement du cycle de vie d'une espèce ou d'une activité humaine, et des espaces de connectivité. Intégration des infrastructures de transports.
5 - Dynamique des populations 	Habitats d'espèces potentiels (qualité des milieux, capacité de dispersion, connectivités pour les flux de populations, ...). Progression des espèces invasives.	Dynamique des territoires et potentiels de valorisation (agropastoral, touristique, ...). Paysages de proximité, espaces relais pour l'accueil du public.	Conservation des habitats d'espèces potentiels. Valorisation des potentiels du territoire. Maîtrise des flux de fréquentation. Gestion des espèces invasives.
6 - Réponse aux changements à long terme 	Réponse évolutive des espèces liée à la connectivité de l'habitat à travers les gradients environnementaux.	Changements d'occupation et d'usages des terres. Evolution des paysages et du caractère d'un territoire.	Projet de société à long terme, vision prospective du territoire. Gestion des risques naturels.

Légende : Espaces géographiques interdépendants



Espace géographique référent (aire protégée, cœur de parc national, "cœur de nature", commune, Pays, ...)



Espace associé (territoire environnant une aire protégée, aire optimale d'adhésion des PNx, ...)

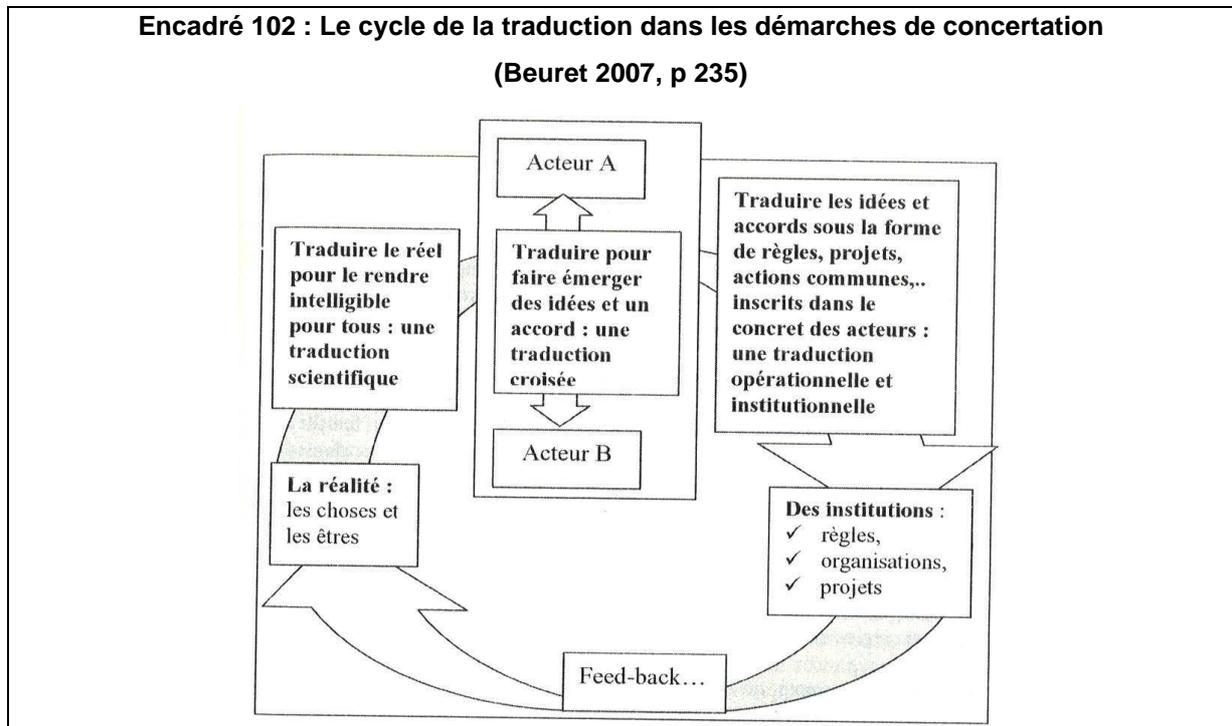
Encadré 100 : Transformations générales des politiques publiques et facteurs de tension spécifiques dans les politiques territoriales de la nature

	Transformation générales des politiques publiques	Facteurs de tension spécifiques dans les PTN
Européanisation qui interroge la pérennité du « modèle français ».	Droit européen. Objectifs de résultats et jurisprudence (voir analyse dans section suivante).	Droit français romain. Objectif de moyens (voir analyse dans section suivante).
Territorialisation et contractualisation qui questionnent la place de l'Etat et le rapport entre niveau national et territoires.	Affaiblissement de l'Etat (décentralisation, déconcentration). Rôle croissant des élus. Adaptation des politiques publiques aux territoires. Logique contractuelle.	Politiques dans lesquelles le rôle de l'Etat reste fort (et pas seulement en tant qu'Etat « animateur »). Elus ayant peu de prise (complexité). Enjeux substantiels nationaux voire internationaux. Triple tutelle de l'Etat largement maintenue : juridico-administrative, financière, et technico-scientifique. Logique en partie régaliennne.
Impératif délibératif et caractère procédural des politiques publiques.	Impératif délibératif comme légitimité à construire dans des politiques publiques de plus en plus procédurales.	Impératif scientifique comme socle de PTN restant largement substantielles.
Tournant néolibéral qui bouscule le fonctionnement et initie la « réforme de l'Etat ».	NPM. Renforcement du contrôle politique L'action prime. Performance, efficacité, efficience, accountability (évaluation). Managérialisation. RGPP, et réduction des dépenses publiques Référentiel néolibéral de marché Logique d'intégration	Logique wébérienne. Indépendance de l'administration. La connaissance prime, l'évaluation est substantiellement très difficile. Culture hiérarchique non managériale. Moyens proportionnellement importants rapportés à la surface du territoire concerné par rapport aux autres acteurs publics. Ethique spécifique pour une nature non monétarisable. Foisonnement de PTN insistant chacune sur leurs spécificités.

Encadré 101 : Grille analytique de questionnement du travail de réforme des PTN

Champ de questions	Questions importantes pour analyser le travail de réforme des PTN
<p>Mode de pensée du réformateur et choix éthiques</p> <ul style="list-style-type: none"> - Vision du monde - Paradigme - Transformations de l'action publique - Cadre de pensée dominant 	<ul style="list-style-type: none"> • Laquelle des six visions du monde et des rapports entre l'homme et la nature domine chez le réformateur : écologie « profonde », écologie anthropocentrée, approche économique, réformisme radical, écologie comme nouvelle étape du développement de l'espèce humaine, anthropologie symétrique ? Cette vision sous-tend ses réponses aux questions fondamentales suivantes : pourquoi protéger la nature ? En vertu de quelles valeurs ? En considérant quelle relation entre l'homme et la nature ? En protégeant quelle nature ? Et dans quel projet de société ? • Comment le réformateur se positionne-t-il vis-à-vis des trois paradigmes « ségrégateur », « intégrateur » et « post-intégrateur » de gestion de la nature ? • Comment le réformateur se positionne-t-il sur chacune des transformations générales de l'action publique : européanisation, décentralisation avec territorialisation, évolution du rôle de l'Etat et contractualisation ; tournant néolibéral avec réforme de l'Etat, économies d'échelle et nouveau management public ; impératif délibératif avec des politiques plus procédurales ? • Les cadres de pensée dominant du réformateur sont-ils adaptés à un monde simple ou à un monde complexe ?
<p>Activités concrètes du travail de réforme</p> <ul style="list-style-type: none"> - Articulation - Contextualisation - Changement de focale - Place des non-humains 	<ul style="list-style-type: none"> • Comment le réformateur fait-il l'articulation de la réforme de la PTN avec les autres transformations dans lesquelles elle est imbriquée (changement de paradigme de la gestion de la nature, du droit, et transformation de l'action publique) : s'y opposer, les promouvoir, les accompagner, s'en servir comme point d'appui ? • Comment le réformateur fait-il l'articulation des différents niveaux de réforme et assure-t-il la cohérence entre eux : niveaux territorial, de l'organisme de gestion de la PTN (pilotage et management interne), culturel, voire identitaire (réforme « à doubles fonds ») avec chacun leur enjeux et leur temporalité ? • Comment le réformateur articule-t-il les régimes d'engagement de la familiarité, de l'action et de la justification qui font intrinsèquement partie des rapports de chaque acteur à la nature ? • Comment le réformateur articule-t-il les caractéristiques de la « cité verte » et les autres régimes de justification ? • Comment le réformateur articule-t-il clarté et flou ? • Comment le réformateur contextualise-t-il le compromis trouvé (comment l'attache-t-il au contexte de négociation) pour le rendre moins sensible aux interprétations futures (en particulier du juge administratif) ? • Comment le réformateur change-t-il de focale entre simple et complexe, discours et pratiques, simplification et diversité de situations, pour prendre en compte cette tension dialectique inhérente à la nature et à la biodiversité ? • Qui fait principalement parler les non-humains ? Quelle place le réformateur leur accorde-t-il dans la négociation entre humains et comment les mobilise-t-il ? Cette place est-elle réaliste ou risque-t-elle de faire de la PTN le bouc émissaire de l'impossibilité des humains à contrôler les « êtres de nature » ? Comment les réformateurs gèrent-ils (en prévention ou en réaction) les incursions imprévues des non-humains ?
<p>Compétences mobilisées dans le travail de réforme</p> <ul style="list-style-type: none"> - Equilibre entre compétences relationnelles et expertise ? - Compétences communicationnelles - Compétences pour améliorer le « capital social » - Prise de risque 	<ul style="list-style-type: none"> • Quel est l'équilibre entre les compétences relationnelles (savoir être et savoir faire) et l'expertise (savoirs) dans le travail de réforme ? • Comment le réformateur investit-il la relation avec les médias, et quelles compétences de communication mobilise-t-il dans la trajectoire de réforme ? • Quelles compétences le réformateurs mobilise-t-il pour améliorer le « capital social » du territoire de PTN (dont on a vu qu'il était une variable majeure) ? <ul style="list-style-type: none"> ○ Comment explique-t-il ce que fait la PTN pour sortir du théâtre et résorber le grand écart entre les idées et la réalité ? ○ Parvient-il à créer de la proximité pour sortir de la coupure entre la PTN et son territoire ? ○ Parvient-il à construire des références partagées locales autour d'actions concrètes exemplaires, plutôt que d'essayer de convaincre ou d'imposer une norme par la légitimité juridico-administrative ?

<ul style="list-style-type: none"> - Modélisation et congruence 	<ul style="list-style-type: none"> • Le réformateur prend-il le premier le risque de la confiance et de façon répétée ? (dans l'idée que la seule sortie pragmatique à court terme des solutions non-coopératives dans une réforme de PTN est la stratégie « donnant-donnant » du dilemme du prisonnier (Axelrod 1996) ? • Modélisation : en quoi la posture et le travail du réformateur véhiculent-ils un « modèle » exemplaire du sens de la réforme? «Congruence» : la posture et le travail de réforme montrent-ils une adéquation entre les discours et les actes?
<p>Travail de réforme et identité du réformateur</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rapport à la nature, au conflit, à la règle et au droit, au discours, à l'incertitude et au contrôle, au risque - Rapport à l'autre et conception de la participation 	<p>Quel est le rapport personnel du réformateur</p> <ul style="list-style-type: none"> • à la nature (choix éthiques, attachements personnels, trajectoire biographique) ? • au conflit (assumer l'identité de la PTN, les critiques inévitables contre le « tigre de papier »...)? • à la règle (autorité hiérarchique, dimension universelle, équité et transparence) et au droit, dans des politiques publiques qui sont des « tigres de papier » ? • au discours (mode argumentaire, place de la communication...)? • à l'incertitude ? • à la prise de risque ? • aux démarches participatives : passage obligé ou socle de gestion dynamique d'une « nature-culture » qu'aucun acteur n'est en mesure d'administrer seul ?
<p>Lien entre travail de réforme et trajectoire de réforme institutionnelle</p> <ul style="list-style-type: none"> - Design trajectoire de réforme - Autonomie 	<ul style="list-style-type: none"> • Quels choix du réformateur sur l'ordre des séquences dans la trajectoire de réforme ? • Comment le réformateur fabrique-t-il et maintient-il sa marge de manœuvre et son autonomie dans la trajectoire de réforme ? • Quels choix du réformateur sur l'équilibre entre scènes publiques et coulisses ?



Chapitre 7 : Pratiques, figures et dilemmes du réformateur dans les politiques territoriales de la nature

Encadré 103 : Le passage d'organisations modernes à des organisations « post-modernes », et le rôle clé de « spécialistes des frontières » - d'après (Williams 2002) -

	Organisations modernes	Organisations post-modernes
Enjeux/domaines	Intra-organisationnel	Inter-organisationnel
Métaphore	Mécanique et « Taylorienne » (causalité linéaire cause -> conséquence)	Systemique et complexe (causalité circulaire, logique réursive, prédictibilité limitée, non proportionnalité entre causes et conséquence)
Gouvernement	Administration	Gouvernance
Forme d'organisation	Bureaucratique caractérisée par : une structure hiérarchique et impersonnelle de l'autorité ; une expertise pointue des agents ; une séparation des tâches de conception et d'exécution	En réseaux de coopération caractérisés par trois types de liens : la circulation des ressources et les activités ; les flux d'information ; les attentes mutuelles des acteurs et le niveau de confiance
Conceptualisation système relationnel	Différenciation des tâches et fonctions Ordre et obéissance	Interdépendances Co-responsabilité
Prise de décision	Règles et hiérarchie	Négociation et recherche du consensus
« Acteurs clé »	Spécialistes reconnus pour leurs compétences techniques, leur expertise	« Spécialistes des frontières » reconnus pour leurs compétences relationnelles
Approche	Planification pour atteindre une cible	Constructivisme dans processus émergent
Modalités de résolution de pb	Optimisation	Expérimentation, innovation, évaluation réflexive
Type de leadership	Hiérarchique	Inter-organisationnel
Responsabilité spécifique	Fait référence à l'obéissance Prend en charge et « porte » l'organisation Prend la responsabilité de mettre en mouvement ses subordonnés dans une direction	Invogue coopération et action concertée Joue un rôle de « catalyseur » ou « d'étincelle » Prend la responsabilité de faire participer toutes les parties prenantes et de faciliter les accords pour construire une action collective
Posture	Héroïsme : le leader donne les bonnes réponses	Facilitation : le leader pose les bonnes questions
Objectifs poursuivis	Aboutir à certaines stratégies ou solutions	Obtenir des accords sur les résultats, mais encourage différentes façon de les atteindre

Encadré 104 : Activités « unitaires », compétences et ressources principales mobilisées par les directeurs de PNx dans leur « travail de réforme » autour de l'élaboration de la charte

	Travail d'expertise pour produire et arbitrer	Travail de courtier pour créer du lien et des réseaux relationnels durables	Travail de généraliste pour créer du sens commun et de l'action collective
Activités « unitaires » principales	<p>Décider, arbitrer, imposer</p> <ul style="list-style-type: none"> • Décider, arbitrer, autoriser, interdire, appliquer les règles (travaux, aménagements...) en imposant « le point de vue de la nature » • Interpréter les règles de droit • Définir la limite de ce qui est négociable et de ce qui ne l'est pas (« lignes rouges ») • Diriger une organisation (responsabilités, gestion des ressources humaines...) <p>Défendre l'intérêt de la nature</p> <ul style="list-style-type: none"> • Défendre « le point de vue de la nature » (faire de la pédagogie, (contre)argumenter, former...) • Conseiller et donner des solutions pour faire prendre en compte les enjeux de la nature • Proposer des compromis entre enjeux des hommes et de la nature <p>Intervenir et produire</p> <ul style="list-style-type: none"> • Synthétiser et rédiger des comptes-rendus des compromis pour formaliser et solidifier des négociations • Concevoir, écrire et suivre des projets structurants et/ou stratégiques (coopération internationale, drainage de fonds publics...) • Aider ou « débloquer » des dossiers en instruction administrative 	<p>Comprendre « les autres »</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prendre du recul par rapport à « sa vision » et comprendre le contexte • Ecouter, regrouper beaucoup d'information « à froid » • Construire de la proximité : aller les rencontrer sur « leur » terrain <p>Construire, entretenir des relations durables et améliorer la qualité de réseaux (confiance et coopération)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Créer les conditions d'un dialogue durable entre acteurs • Ecouter et reformuler pour permettre un ajustement des représentations entre acteurs, un respect et une écoute mutuelle • Animer des dynamiques collectives (concertation, production, décision) • Créer les conditions de la confiance avec et entre les acteurs • Construire des liens de réciprocité et des relations inter-personnelles • Faire circuler l'information • Veiller aux risques de fermeture et aux concurrences d'autres réseaux <p>Construire des compromis et faciliter la négociation entre acteurs</p> <ul style="list-style-type: none"> • Faire vivre des controverses pour explorer les « mondes communs possibles » et innover • Faciliter la résolution de conflits • Créer les conditions de l'accord • Hybrider des logiques et des contributions disparates • Impulser, contourner, s'obstiner, marchander et influencer en coulisse • Articuler des négociations bilatérales pour aboutir à des accords collectifs <p>Aider les acteurs à gagner en réflexivité (faciliter les rétroactions)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Assurer la traçabilité des négociations (plus ou moins exhaustive) • Renvoyer une image en miroir et à plat (désaccords, controverses, zones de compromis, sens commun, cohérence par rapport aux objectifs, aux choix antérieurs...) • Organiser l'évaluation et développer des capacités d'adaptation continue 	<p>Créer du sens à partir de paradoxes et d'intérêts, de visions disparates</p> <ul style="list-style-type: none"> • Créer du sens malgré la complexité et les interdépendances multiples pour donner un cap clair et « sécurisant » • Circuler « entre les mondes » et faire circuler des intermédiaires (textes, idées...) pour mettre en cohérence • Organiser, voire traduire et synthétiser la construction d'une vision partagée (sens commun) permettant de rassembler et faire converger des acteurs aux visions disparates • Communiquer (à chaud, à froid...) sur la PTN (objectifs, rôles, actions) <p>Susciter l'engagement</p> <ul style="list-style-type: none"> • Surprendre, innover, faciliter la créativité • Susciter le désir qui qualifie l'engagement plus que la contrainte • Prendre les premiers des risques de comportements inhabituels (pari de la confiance...) • Instituer des structures sensibles au désengagement (créant paradoxalement de l'engagement) • Renforcer l'identité des acteurs (dont les « faibles ») pour équilibrer les relations, la participation, et passer de bons contrats • Enrôler des acteurs clé <p>« Mettre en politique » la gestion de la nature, c'est-à-dire construire une action collective autour de ses enjeux</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aider à l'émergence ou consolider un leader politique porteur, et faciliter les bénéfices politiques de son action • Valoriser les acquis, donner de la reconnaissance, célébrer • Instituer des points de passages obligés avec des « effets cliquet » • Solidifier une répartition des rôles et des responsabilités valorisant intelligence/compétence collective (diagnostics partagés, formalisation, règles, organisation, projets, contrats, engagement public...)

Compétences principales mobilisées	<p>Savoirs et connaissances</p> <ul style="list-style-type: none"> • Expertise de « porte-parole de la nature » (gestion, conservation...) • Expertise juridico-administrative • Ingénierie financière et de montage de projet • Capacité à contrôler, à mobiliser et utiliser des ressources matérielles et humaines • Capacité d'analyse et de « découpage des problèmes » en fonction de spécialités techniques 	<p>Caractéristiques personnelles et savoirs être</p> <ul style="list-style-type: none"> • Connaissance transdisciplinaires et expérience inter-organisationnelle • Curiosité et ouverture à l'autre • Convivialité, facilité à détendre l'atmosphère, à créer du lien, charisme créant sécurité et confiance • Ancrage éventuel <p>Compétences relationnelles</p> <ul style="list-style-type: none"> • Capacité de mise en retrait de soi (neutralité bienveillante hors du jeu) • Capacité d'écoute active (questionner, faire des hypothèses, faciliter l'expression, reformuler, aider au diagnostic, stimuler), empathie (« rejoindre » l'autre) • Capacité d'animation, de médiation • Attention portée aux personnes (langage verbal et non verbal) <p>Compétences gestion de processus et de dynamique de groupe</p> <ul style="list-style-type: none"> • Conduite de négociation, de concertation, gestion de conflit • Agir en « catalyseur » sur les conditions favorisant la dynamique plus que sur le fond (directivité sur les règles processuelles) • Construction collective de règles et « régulation » au sens de retour régulier sur ces règles pour en interroger la pertinence et les faire évoluer 	<p>Capacités cognitives permettant une stabilité malgré les turbulences et la complexité</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vision personnelle globale (environnement, interdépendances) de moyen terme, permettant « d'encaisser » des difficultés et des paradoxes • Bases éthiques permettant des choix et des arbitrages • Capacité à comprendre les règles, procédures, savoirs, représentations, intérêts... de différents mondes • Capacité à « penser différemment » <p>Compétences politiques</p> <ul style="list-style-type: none"> • Capacité de synthèse pour assembler des éléments de nature différente, les assimiler et les restituer simplement (compétences discursives de diplomatie, de justification et de rationalisation) • Capacité « d'entrepreneur politique » à coupler problèmes et solutions, action publique et politique, en saisissant des « fenêtre d'opportunité » • Volontarisme, capacité à « représenter » un collectif hybride hétérogène, à le fédérer et à le mobiliser dans l'action • Capacité à conduire un processus politique adaptatif • Capacité à construire et entretenir une réputation (crédibilité, honnêteté, solidité, cohérence, primeur donnée à l'intérêt collectif) • Capacité à communiquer, à vulgariser et valoriser des événements • Disponibilité dans la durée et engagement personnel
Ressources	<ul style="list-style-type: none"> • Règles et structure d'autorité formelle • Relations privilégiées avec la tutelle ministérielle, le Préfet, le procureur, avec les associations de protection de la nature... • Savoirs et connaissances techniques 	<ul style="list-style-type: none"> • Relations de confiance et de proximité établies avec un grand nombre d'acteurs de mondes différents (position et rôle de « marginal-sécant ») • Monopolisation d'un rôle de relais entre les mondes aux intérêts divergeants mais dont l'interdépendance les oblige à coopérer et travailler ensemble 	<ul style="list-style-type: none"> • Autorité informelle (réseau de relations de pouvoir) et capacité d'entraînement • Relations avec les médias • Relations privilégiées avec les élus • Gestion de l'information et de la communication • Image (crédos simples) de la nature dans le grand public
Dispositifs	<ul style="list-style-type: none"> • Textes de droit et procédures administratives • Inventaires des non-humains 	<ul style="list-style-type: none"> • Dispositifs participatifs (scènes publiques et préparation en coulisse) • Petits groupes assurant un pilotage collectif et permettant au réformateur de ne pas porter seul et de ne pas être mis « en avant » 	<ul style="list-style-type: none"> • Evènements • Conférences de presse • Arènes de décision politique en coulisse

Encadré 105 : Les trois finalités spécifiques du travail de réforme pour construire la variable intermédiaire : sélectionner et construire les liens à l'environnement organisationnel, définir la stratégie et la mettre en œuvre

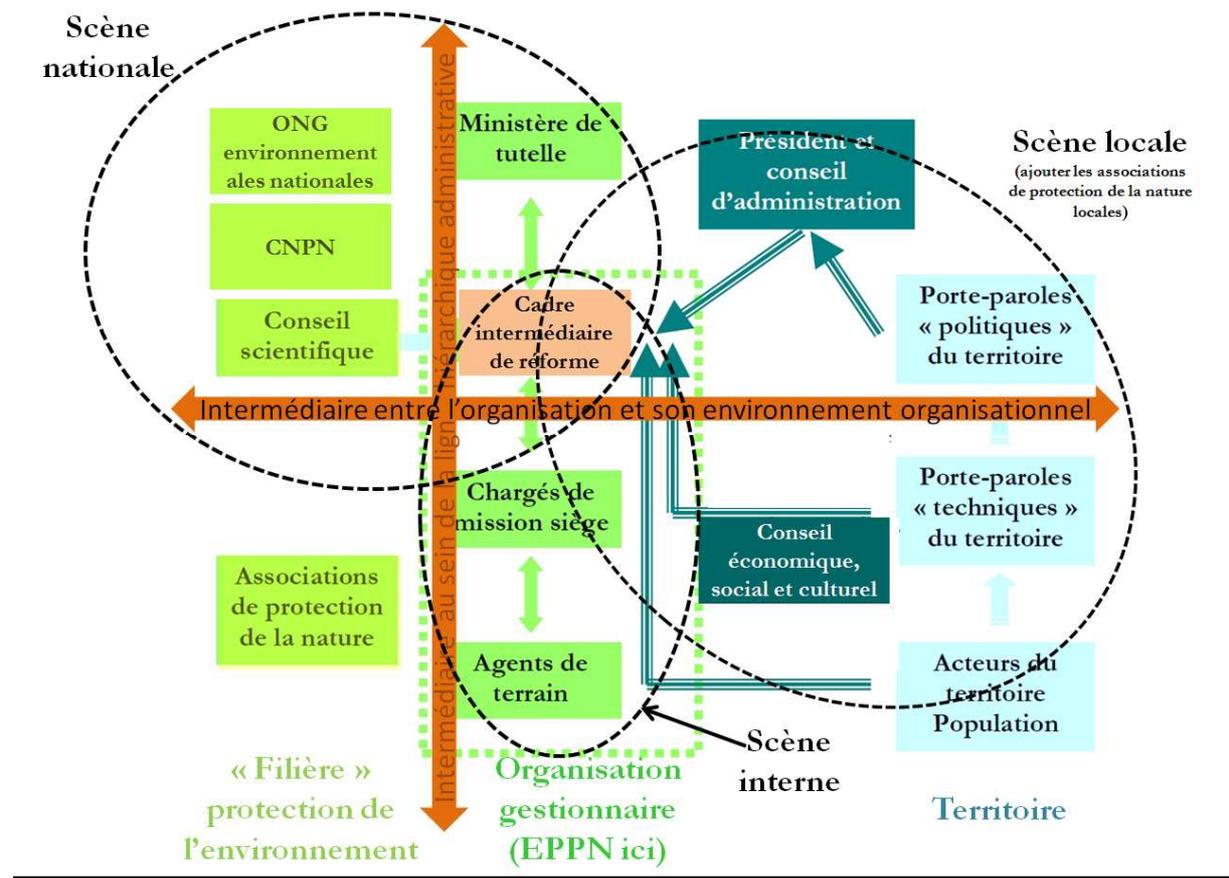
Finalité	Composantes concrètes	Principaux choix des directeurs de PNx
Construire les liens à l'environnement organisationnel	Poser le problème et le légitimer Poser le cadre de résolution du problème Organiser les relations entre les acteurs et le problème	Choix de « l'arrivée de la charte dans l'espace public » (moment, lieu, problématisation) Choix du cadre de référence dominant Choix des lieux de discussion de la charte (scènes formelles et coulisses) Choix d'articulation entre acteurs de rationalités différentes dans le processus (juxtaposition ou hybridation, alliances...) Choix d'articulation entre niveaux local, inter-PNx et national dans le processus Choix de dispositifs pour créer une convergence initiale minimale
	Construction de l'interface entre l'organisation et son environnement	Construction des représentations réciproques : choix d'éléments internes mis en avant pour l'externe et inversement Affichage à l'externe d'une rhétorique de changement ou de continuité interne Choix d'insister ou pas sur la prégnance de facteurs externes dans une rhétorique interne de changement ou de continuité Choix d'une posture « haute » ou d'une posture « basse » de l'EPPN par rapport aux acteurs du territoire
Définir la stratégie	Organisation des relations entre les acteurs et la production de la réponse au problème posé	Choix d'ouverture plus ou moins grande pour définir la stratégie (travail d'un seul homme, d'un petit groupe, fruit d'une démarche participative...) Choix du degré de politisation, du partage éventuel entre leadership technique et leadership politique Choix de l'équilibre entre consolidation ou ouverture de boîtes noires (clore ou faire vivre les controverses) Choix des principales alliances (« coalitions de réforme ») et de leurs stabilités ou évolutivité possible dans le temps
	Production de la réponse au problème posé, à travers des idées et une nouvelle vision des choses	Choix d'articulation entre logique de cible (solution à atteindre) et logique d'émergence (cycles successifs d'essais/erreurs/ajustements) Choix de priorité (temps consacré et moyens) à la production du document charte, à la conduite de son processus d'élaboration, ou à la construction d'un nouveau « sens partagé » sur le territoire Choix de cantonner le changement (expérimentation circonscrite par exemple aux interfaces, au travail de certains agents...) ou de faire de la charte une nouvelle colonne vertébrale structurante (changement global) Choix de l'articulation entre changement formel (organigrammes, structures), et changement informel (comportements, relations)
Mettre en œuvre la stratégie	Rapport au temps	Choix du calendrier et de l'articulation des étapes du processus d'élaboration de la charte dans le temps (investissement sur les conditions initiales ou sur la conduite du changement, logique d'urgence ou pas...)
	Rapport au contrôle et à l'incertitude	Choix des séquences récurrentes de prise de décision sur la charte Choix des modalités de contrôle du processus d'élaboration de la charte (contrôle ou « lâcher prise », direct ou indirect...) Choix de mobiliser principalement des ressources internes ou externes (dynamique endogène ou exogène). Choix d'articulation entre changements internes et externes
	Rapport à la prise de risque	Choix entre rupture et petits changements progressifs Choix des points d'appui mobilisés (alliances, dispositifs habituels ou pas)
	Rapport à la règle et au droit	Choix de l'équilibre entre négociation formelle et négociation informelle Choix de l'importance donnée à l'expertise juridico-administrative, et de la nature de la charte privilégiée (juridique ou politique)
	Rapport à la participation	Choix entre prise de responsabilité et autorité d'un leader ou démarche participative collective. Choix des acteurs ou groupes d'acteurs qui pilotent la charte (pilotage collectif et articulation de rôles) Choix de l'équilibre entre négociation bilatérale et négociation collective Choix de l'équilibre entre participation large et négociation avec des représentants
	Rapport au discours et à la	Choix des moyens humains et financiers dédiés à la communication Choix de communiquer ou pas sur la charte et des modalités de cette

	communication	communication (dispositif spécifique ou pas, communication institutionnelle, par le biais des média, événementielle ou régulière...)
	Rapport au conflit	Choix entre clarté du contrat (avantages /inconvénients à adhérer à la charte) et stratégie du flou avec éventuellement découpage des négociations, logique de compensation ou renvoi (explicité ou masqué) à plus tard des points les plus conflictuels

Encadré 106 : Deux idéaux-types du travail de réforme des politiques territoriales de la nature

	Travail de réforme « formel par planification »	Travail de réforme « relationnel par émergence »
Problématisation et impulsion initiale	Unique et descendante partant de l'interprétation des textes juridico-administratifs Emane d'un cadre de référence et de contributions internes (diagnostic...)	Multiplés et ascendantes partant des intérêts des acteurs et d'une ambition territoriale large amorçant leur mise en cohérence Emane d'un cadre de référence et des contributions externes (diagnostic...)
Rhétorique Pratique/place du changement Communication	Rhétorique de continuité Continuité globale et changement cantonné Communication institutionnelle, limitée et « réactive » lors de moments de crise	Rhétorique de rupture Changements multiples articulés+/- progressifs Communication politique, continue et autant « à froid » qu'en période de crise
Objectif principal	Atteindre la cible à court terme (produire un document...)	Créer de nouvelles relations comme nouvelles bases d'action collective à moyen terme
Logique générale	Juxtaposition dans le temps, entre acteurs, et dans les dispositifs (textes, procédures...)	Hybridation dans le temps et entre acteurs, et dans les dispositifs (textes, procédures...)
Stratégie	Cadrage et contrôle direct Leadership technico-administratif Trajectoire planifiée : un objectif cible, des étapes et un calendrier à appliquer	Enrôlement et contrôle indirect Leadership hybride avec politisation Trajectoire émergente imprévisible, mais maîtrise des interfaces
Mécanismes systémiques en boucle	Tentatives de contrôle voire de passage en force ou masqué (ressource juridique) par le gestionnaire de la PTN s'entretiennent en boucle avec les non-positionnements et les discours théâtraux des autres acteurs	Clarté des engagements et du contrat Succession de cadrages du gestionnaire de la PTN par différents acteurs (ministère, élus locaux...), et de débordements où il échappe à ces cadrages en tirant partie
Mise en œuvre	Continuité interne pour faire changer l'externe Scènes formelles Procédure formelle et négociation collective Appui sur les alliances stabilisées notamment avec le niveau national (expertise juridico-administrative et technico-scientifique) Conflit larvé et crises ouvertes avec acteurs de rationalité socio-politique Consolidation de boîtes noires, évitement ou montée en généralité des controverses	Appui sur l'externe pour faire changer l'interne Coulisses Négociations informelles et bilatérales Alliances évolutives en fonction de la situation d'action (rééquilibrer les rapports de force entre acteurs et niveau national/local) Coopération conflictuelle assumée avec tous les groupes d'acteurs Ouverture de boîtes noires et alimentation de controverse qui créent des déplacements
Caractéristiques des « passeurs »	Rares, extérieurs à l'institution gestionnaire de la PTN, et appelés « en pompiers »	Nombreux, internes à l'institution gestionnaire de la PTN, entretenant des liens multiples
Phasage dans le temps Phases courtes Phases mobilisant beaucoup de temps et d'énergie	Cadrage du problème rapide et unilatéral, concentration des problèmes dans une négociation finale longue • Préparation et sécurisation des conditions du changement pour éviter le trouble • Cadrage précis par la définition de l'objectif (problématisation) et du plan pour l'atteindre • Phase délibérative (concertation comme contrainte procédurale obligatoire) • Négociation hors procédure formelle • Rapports de force de la procédure formelle • Risque d'enlisement dans la guerre de tranchée entre visions de la nature, ou arbitrage d'autorité	Négociation longue sur la formulation du problème (pb setting), résolution de problème pas à pas, et négociation finale courte • Perturbation, création de trouble et déstabilisation • Cadrage large par le sens (ambition) • Ecoute, recueil d'information, construction des problématisations et affirmation de l'identité de la PTN « à froid » • Phase délibérative (hybridation/exploration) • Négociation hors procédure formelle • Rapports de force de la procédure formelle • Médiation en coulisse pour négociation des équilibres finaux
Posture et rôle principaux du réformateur (par choix personnel ou représentation des autres acteurs)	Fonctionnaire mettant en œuvre un plan Posture haute et autorité Expert (arbitre) Rédacteur (agrégation et traçabilité) Concentre et porte seul la réforme au risque de devenir un « homme orchestre » débordé	Entrepreneur bricolant la réforme Posture basse et proximité Médiateur (courtier et généraliste) Rédacteur (intégration et synthèse) Anime le processus, construit des relais et délègue une partie du pilotage sur un collectif
Autonomie du réformateur	Décroissante à mesure que les conflits de principes/guerres de tranchées se développent	Stable en tirant partie des conflits et du rôle du réformateur dans leur résolution

Encadré 107 : Le « cadre intermédiaire de réforme » doublement intermédiaire dans les politiques territoriales de la nature (ici l'exemple d'un Parc National)



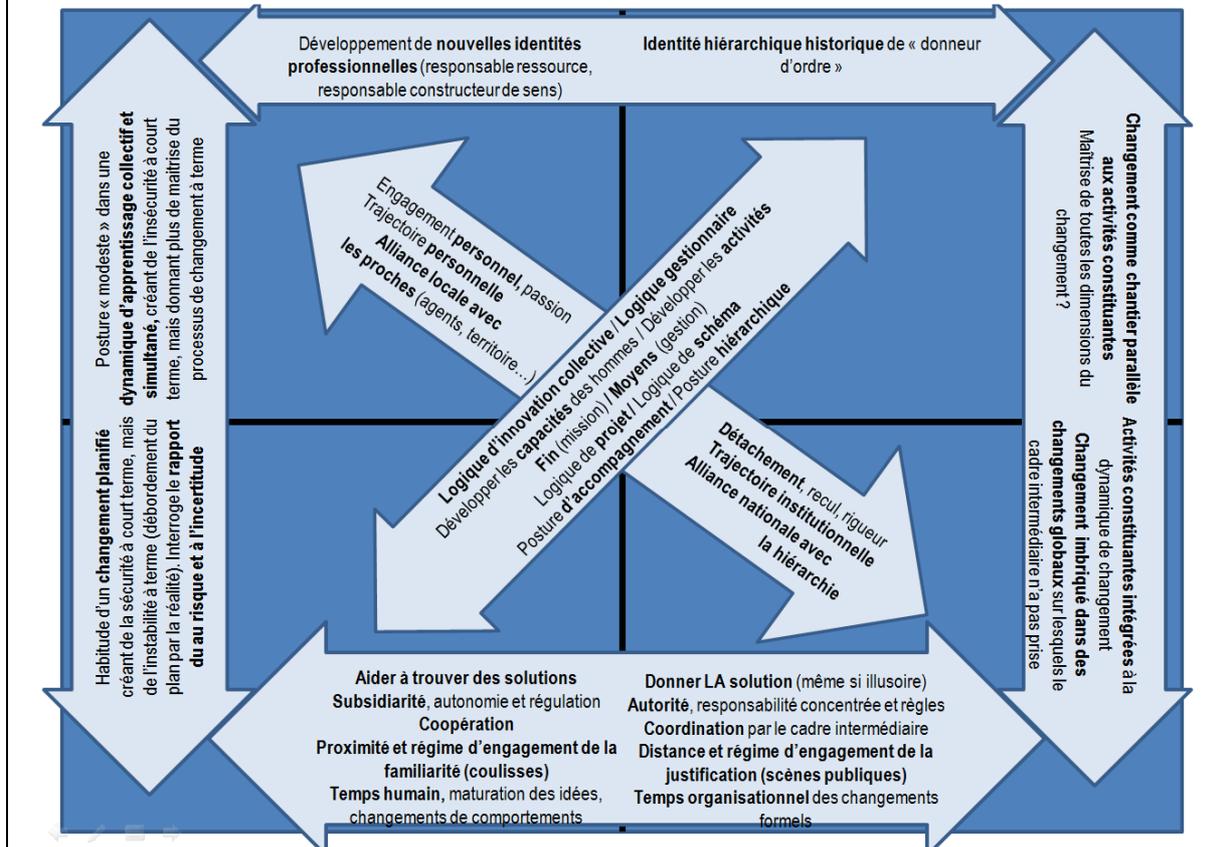
Encadré 108 : Quatre enjeux pour les « cadres intermédiaires de réforme » d'après (Balogun 2003, p 79)

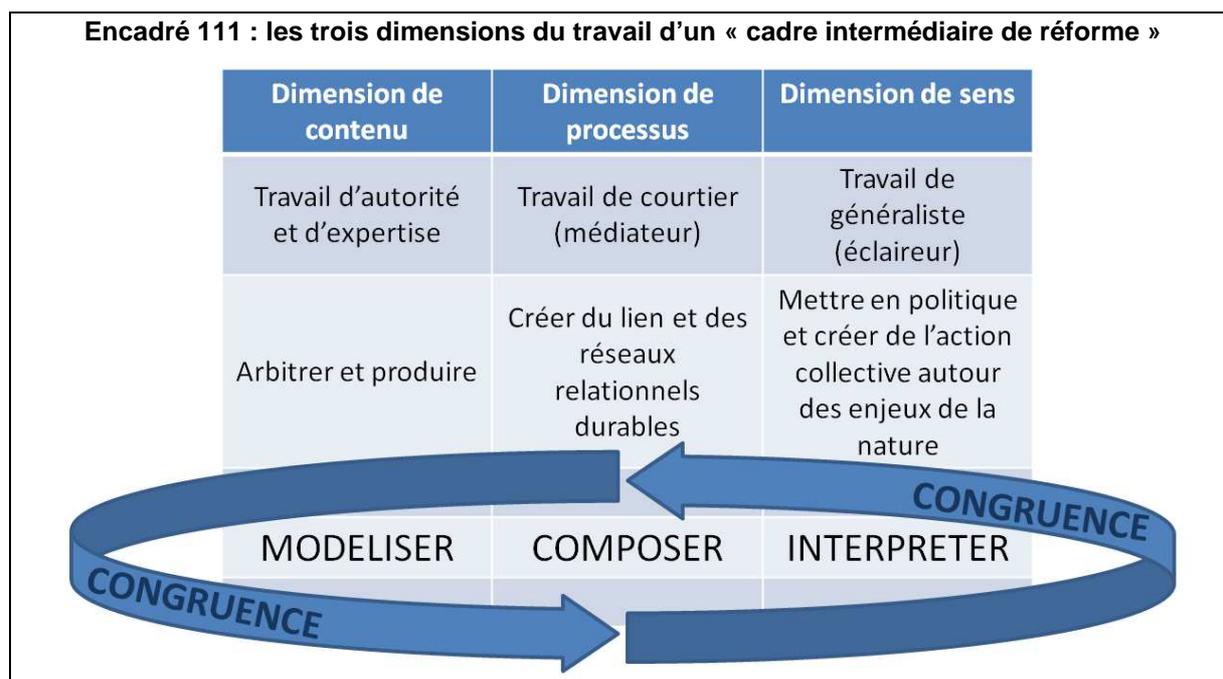
	Activité de construction du sens (sense making)	Activité de coordination et de gestion (management)
Tourné vers l'individu et ses « pairs »	Enjeu 1 Entreprendre un changement personnel	Enjeu 3 Assurer la continuité du travail attendu
Tourné vers les subordonnés (l'équipe)	Enjeu 2 Aider les autres dans la trajectoire de changement	Enjeu 4 Mettre en place les changements dans la partie de l'organisation dont ils sont responsables

Encadré 109 : Paradoxes et compositions au sein de chaque enjeu, tel qu'en parlent ceux qui vivent le travail de réforme des PTN en tant que cadre « intermédiaire de changement ».
Enrichissement de (Balogun 2003, p 79)

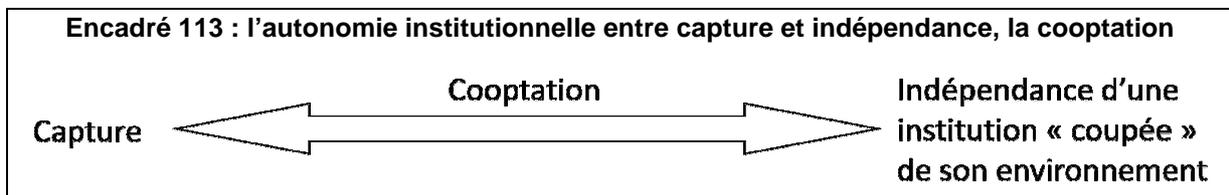
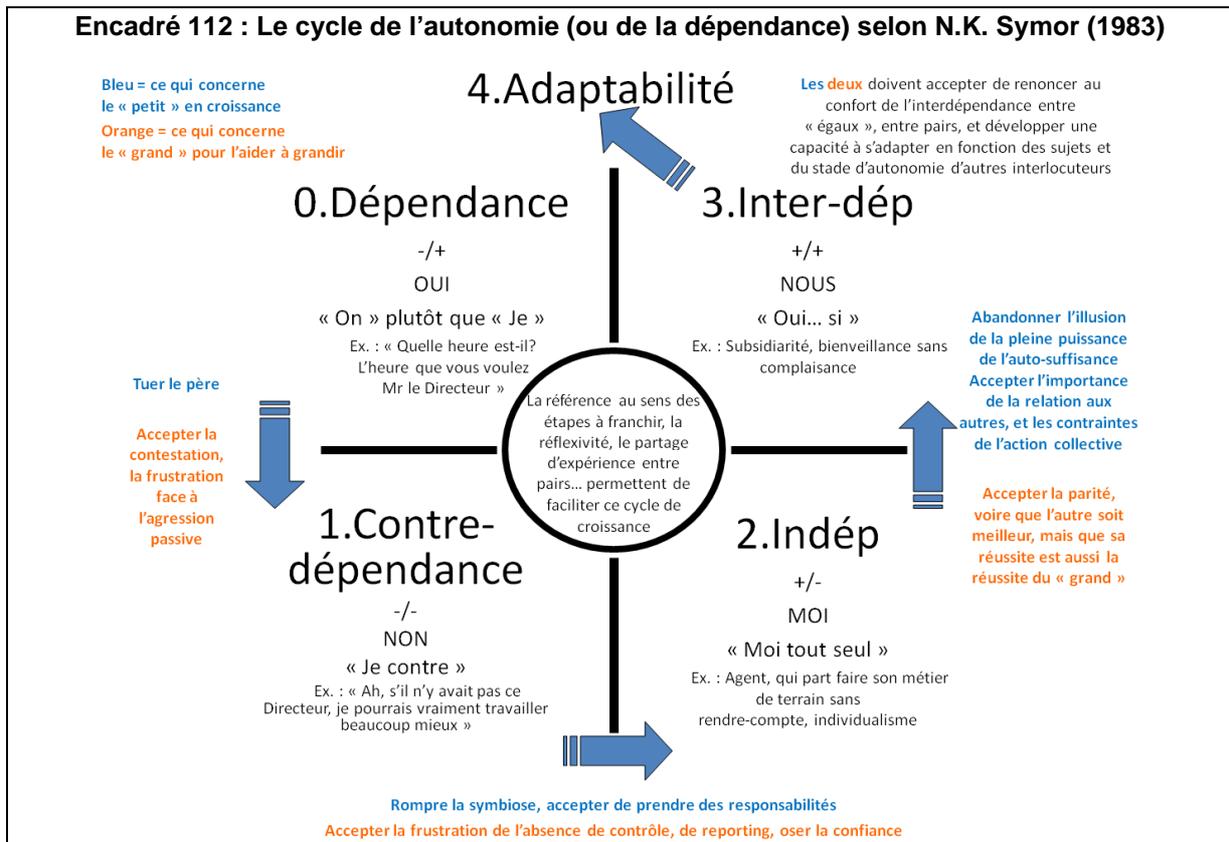
<p>Entreprendre un changement personnel</p> <p>« Mettez en œuvre à la lettre un cadrage du changement flou ! » « Faites simple avec du très complexe ! »</p> <p>Travail de (re)composition</p> <p>Le changement est-il en accord avec l'éthique, les valeurs, la représentation de la nature et des rapports homme/nature du cadre intermédiaire, et le sens qu'il donne à son métier ?</p> <p>Le changement bouscule-t-il le cadre intermédiaire dans son identité, ses compétences, les conditions institutionnelles de son travail ?</p> <p>Travail de composition</p> <p>Posture d'artisan prenant la responsabilité de bricoler la réforme à partir de « normes vides » ET/OU posture de « bon soldat » ou de « victime récalcitrante », les conditions institutionnelles de son travail ?</p> <p>Attendre que la clarification vienne du haut ET/OU prendre la responsabilité d'interpréter ?</p>	<p>Assurer la continuité du travail habituel</p> <p>« Investissez vous prioritairement sur le changement, mais continuez tout le reste comme d'habitude ! »</p> <p>« Investissez-vous dans le changement, mais attention, le travail habituel pèsera beaucoup sur ce que vous parviendrez à changer ! » (en particulier interface humains / non-humains)</p> <p>« Négociez avec le territoire une contrainte librement consentie ! »</p> <p>Travail de composition</p> <p>Qu'est-ce que le travail habituel ? Composer avec l'urgent, l'important, les activités visibles, les activités constituantes...)</p> <p>Composer entre nouvelles missions et activités à ne plus faire Composer entre le collectif d'agents qui portent la réforme et ceux qui assurent le « travail habituel » ?</p> <p>Défendre son « pré carré » habituel (stratégie défensive) ET/OU investir d'autres champs d'action (stratégie offensive) ?</p>
<p>Aider les autres dans la trajectoire de changement</p> <p>« Faites ce que je dis, mais pas ce que je fais ! » (la hiérarchie)</p> <p>« Aider les autres à changer quand les efforts qu'ils font pour le faire sont sans effet à court terme »</p> <p>« Aider les autres à persévérer dans l'ouverture quand les acteurs du territoire continuent de les enfermer dans l'image d'ayatollahs de la nature »</p> <p>Travail de composition</p> <p>Aider à partir de connaissances, de discours ET/OU modéliser par son comportements ? Groupes de pairs comme ressource ET/OU caisse de résonance de sa hiérarchie ?</p> <p>Composer avec la variété des visions éthiques de la nature et des rapports homme/nature de ses agents ?</p>	<p>Mettre en place les changements dans la partie de l'organisation dont ils sont responsables</p> <p>« Formalisez pour solidifier les négociations mais vous risquez le retour à la case départ voire en deçà des équilibres négociés informellement »</p> <p>« Ouvrez des scènes de discussion et publicisez la réforme pour gagner en appropriation, mais attention au théâtre et aux retours en arrière »</p> <p>« Plus vous en faites de façon démonstrative pour mettre en œuvre le changement, moins cela risque de changer, et plus les jeux historiques peuvent reprendre de la vigueur »</p> <p>Travail de composition</p> <p>Flou ET/OU Précision Projet de territoire ET/OU Document interne de gestion</p>

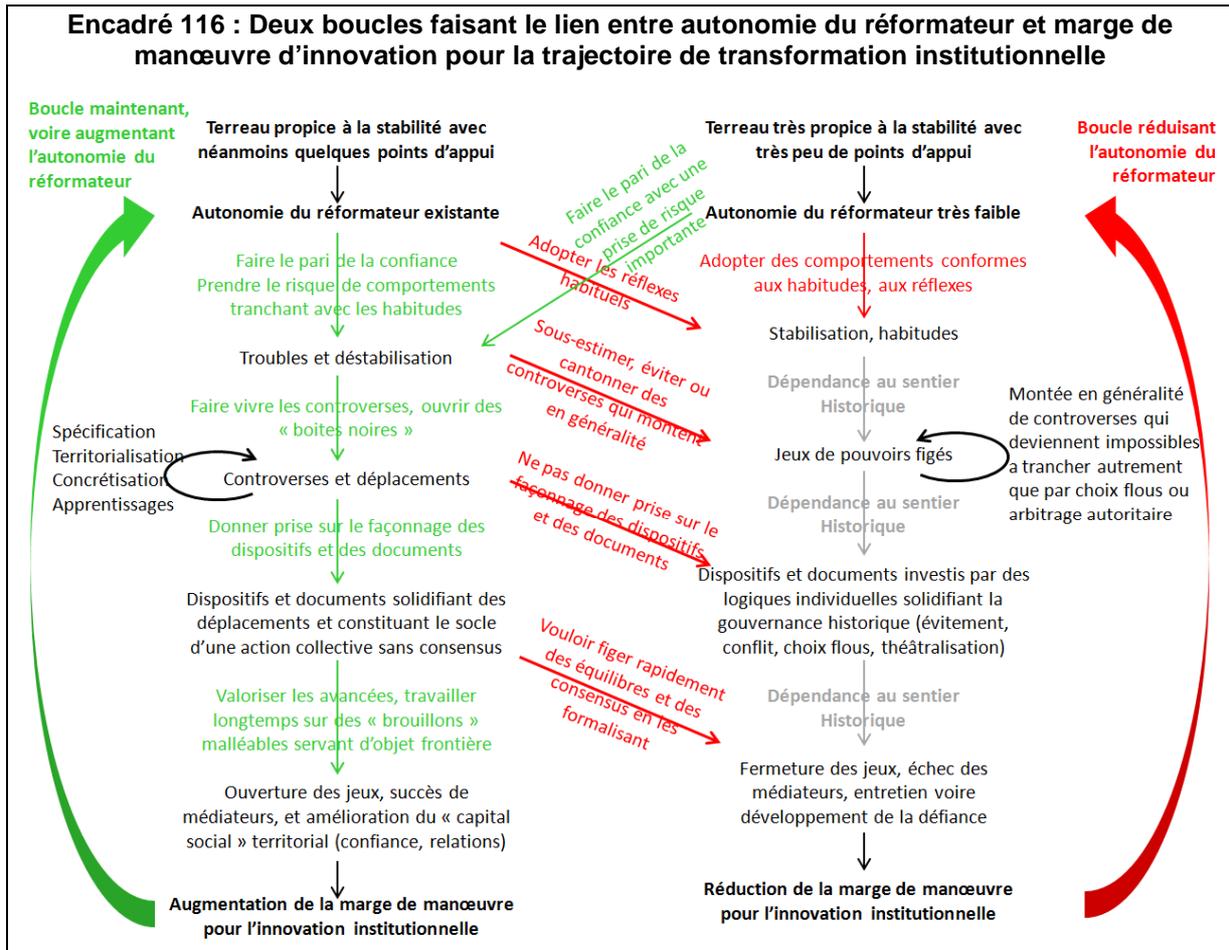
Encadré 110 : Paradoxes et compositions entre les quatre enjeux (Balogun 2003, p 79)



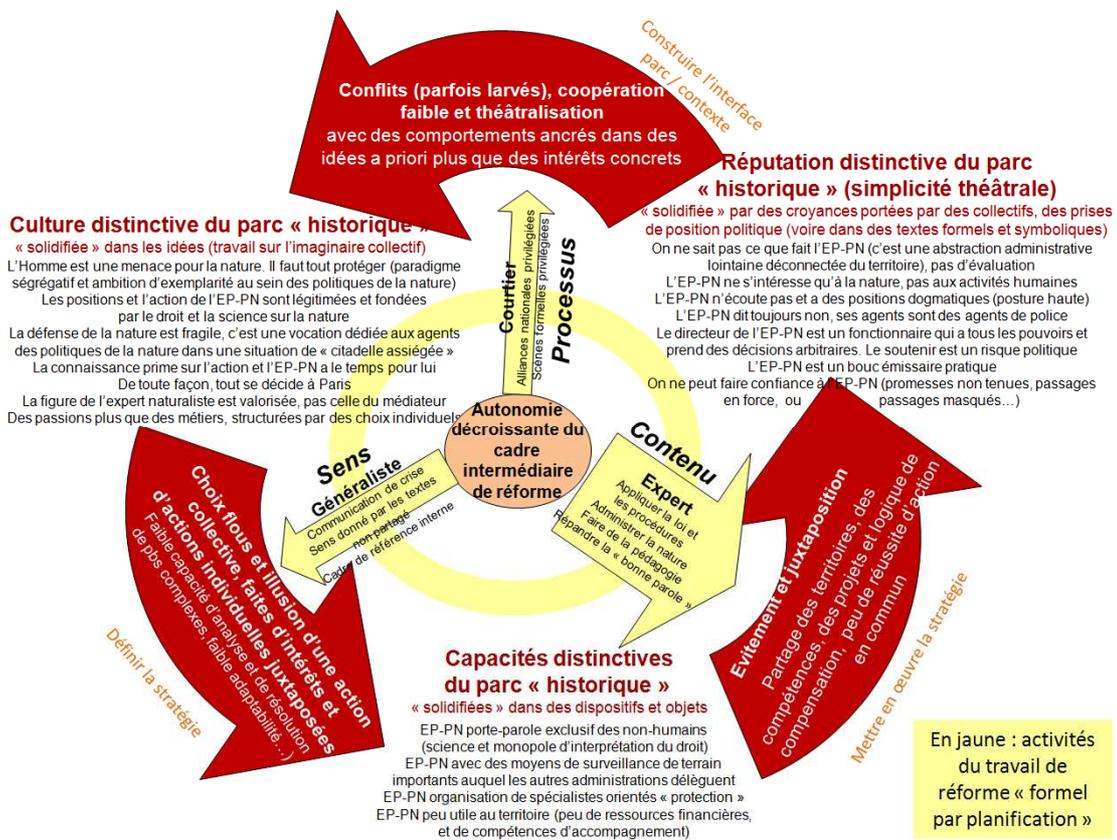


Conclusion de la partie III : l'autonomie du réformateur au cœur de la trajectoire d'innovation institutionnelle

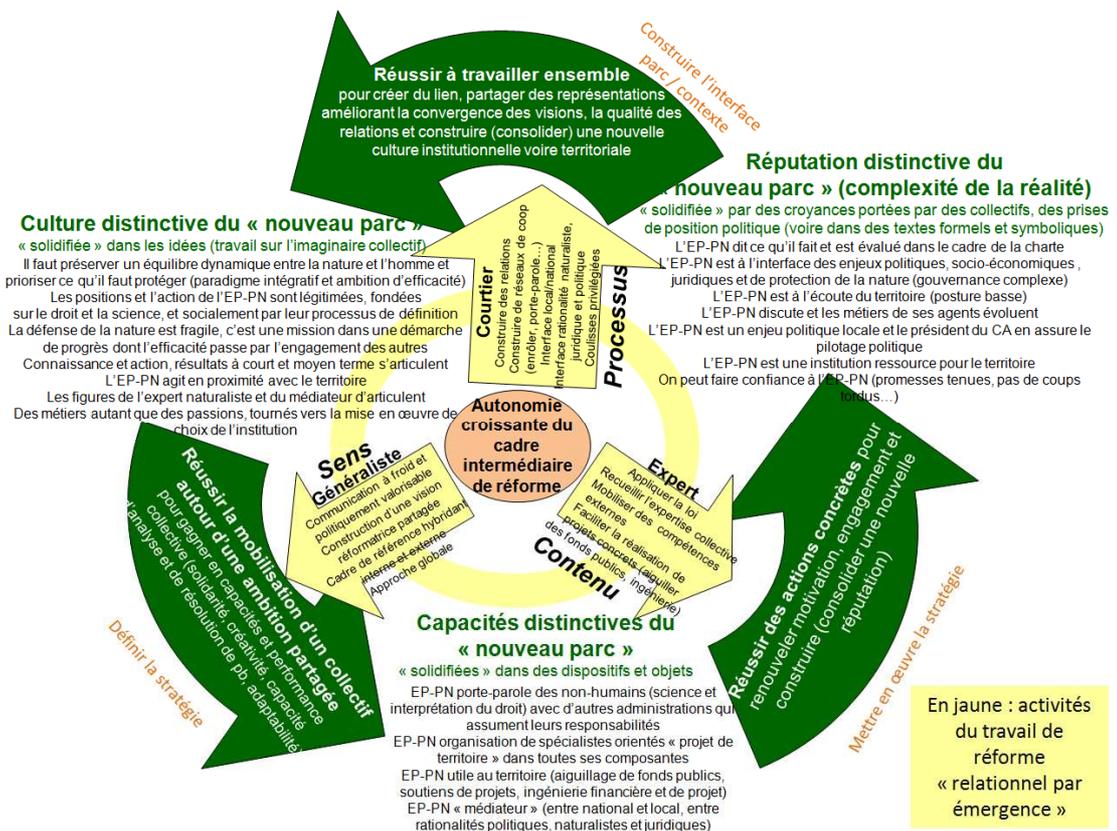




Encadré 117 : Le cycle de l'autonomie du parc « historique », ou comment l'autonomie institutionnelle se réduit et tend vers une situation d'indépendance coupée du territoire



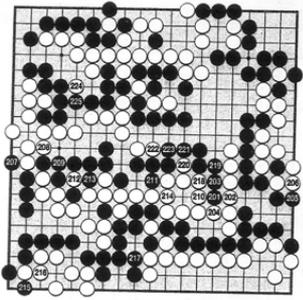
Encadré 118 : Le cycle de l'autonomie du « nouveau » parc, ou comment l'autonomie institutionnelle se développe et tend vers une situation d'interdépendance ancrée dans le territoire



Conclusion générale :

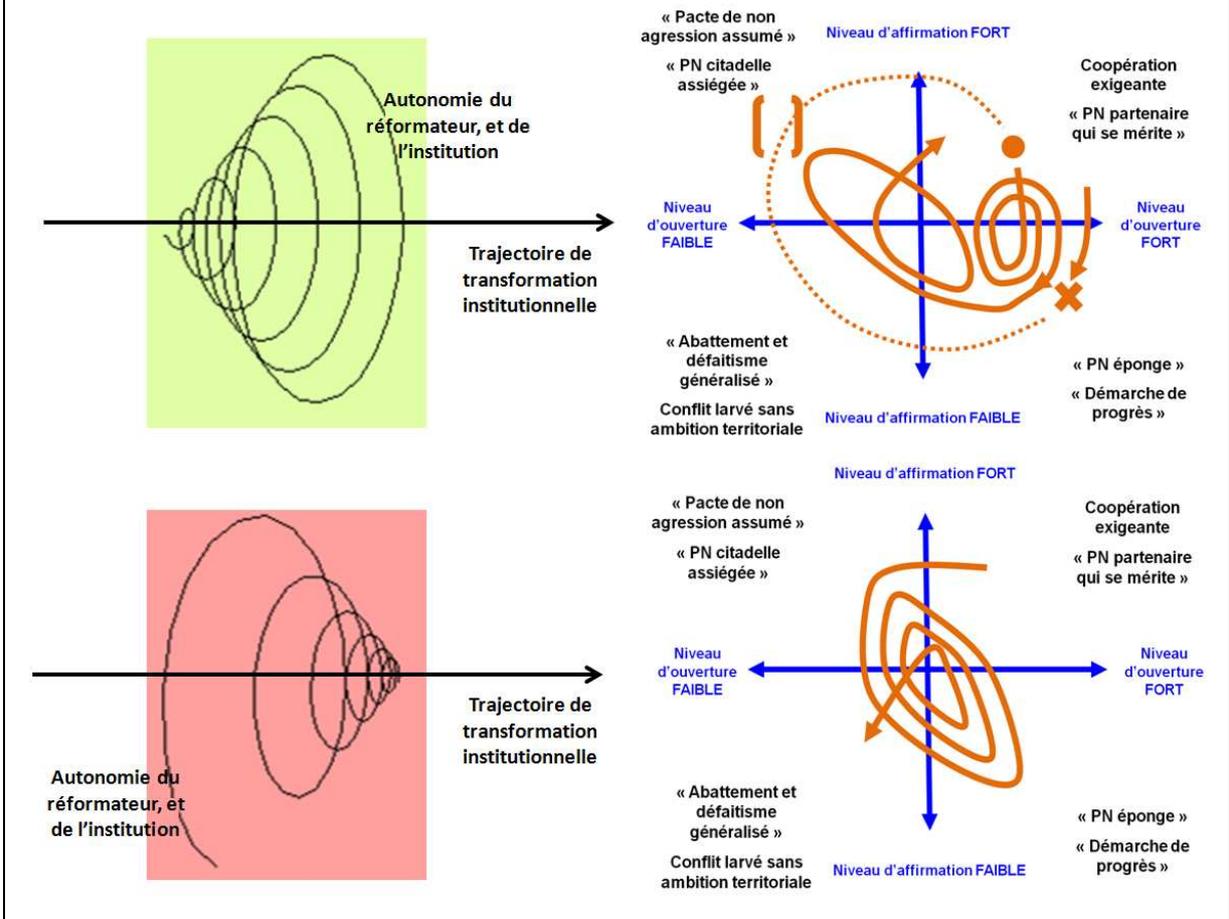
Encadré 119 : Idéaux-type du travail de réforme des politiques de la nature, vus au crible de la pensée occidentale et de la pensée orientale, d'après François JULLIEN (2002, 2010) rejoignant les réflexions d'André-Georges HAUDRICOURT (1962).

Dans une réforme complexe, multi-acteurs, dont les PTN sont un exemple typique, un travail de réforme conduit selon le mode de pensée oriental est plus pertinent qu'un travail de réforme conduit selon le mode de pensée occidental.

	Travail de réforme « formelle par planification » et mode de pensée occidental	Travail de réforme « relationnelle par émergence » et mode de pensée oriental
Objectif principal du cadre intermédiaire de réforme	Imaginer et appliquer un plan pour atteindre les objectifs formels de la réforme Travail de « courroie de transmission »	Construire des relations et créer un socle d'action collective (capital social d'Ostrom) Travail d'artisan qui façonne la réforme, « entrepreneur de réforme »
Mode de pensée sous-jacent	Pensée occidentale : le stratège pense, agit et convainc <ul style="list-style-type: none"> • Efficacité (la voie la plus courte menant à la fin visée) ; • Pensée technique du but à atteindre : mise en œuvre d'un plan pour appliquer un modèle idéal préalablement pensé. Valorisation de l'action (qui se voit et construit la réalité) et de l'argumentation rhétorique (pour convaincre) • Tout se joue dans l'épreuve, le combat et l'action héroïque (logique de rapport de force avec des sauveteurs, des boucs émissaires, des victimes...) -> investissement fort « dans le chaud de l'action publique » ; • Part du sujet et de ce qu'il a imaginé. Si les choses tournent mal, il s'agit de redoubler d'effort (toujours plus de la même chose) quitte à se décourager ou se sacrifier in fine par héroïsme (dénonciation, démission...); 	Pensée occidentale : le stratège n'agit pas, il transforme <ul style="list-style-type: none"> • Efficacité : « façon discrète (indirecte) d'opérer en prenant appui sur les transformations silencieuses, sans faire saillir d'événement, de façon à faire croître progressivement l'effet au travers d'un déroulement (...) L'efficacité est trop spectaculaire, « l'efficacité » n'est attachée qu'au rendement » (Jullien 2002) ; • Logique de propension (pas de finalité mais une exigence de tirer partie au mieux et à chaque instant du potentiel de situation en faisant croître les facteurs favorables à ses intérêts). Pensée d'un processus de maturation à accompagner ; • Tout se joue en amont au stade des conditions, de façon indirecte et dans la discrétion (faciliter la poussée de la plante) -> investissement fort « à froid » ; • Part de la situation et cherche à en structurer une cohérence sans bloquer les évolutions en cours ni anticiper son déploiement ;
Rapport aux « turbulences » (au conflit, à l'autorité, au risque, au contrôle)	Minimisation des turbulences car elles perturbent l'application du plan : <ul style="list-style-type: none"> • Minimisation du conflit, voire évitement et juxtaposition ; • Importance de l'autorité et de la règle à suivre au plus près ; • Minimisation des prises de risque ; • Pensée de l'ordre et du contrôle (plan) contre les incertitudes et les imprévus ; • Evitement des situations d'épreuves qui risquent de remettre en cause ou de fragiliser le plan ; 	Valorisation des turbulences pour transformer la situation à son avantage : <ul style="list-style-type: none"> • Conflits comme opportunité de transformer les relations. Logique d'hybridation ; • Prise de distance par rapport à l'autorité, autonomie ; • Prises de risque mesurées pour déplacer les équilibres ; • Vigilance sur le contrôle des relations et des interfaces uniquement. Jeu avec les incertitudes et valorisation des imprévus ; • Multiplication des situations d'épreuves avec recherche d'effets performatifs sur les relations (socle d'action collective)
Source principale de difficultés	Agir dans une représentation simple de la réalité à laquelle celle-ci échappe en permanence et du coup gérer « les débordements du plans »	Agir dans la complexité et l'incertitude en s'adaptant « au fil de l'eau » avec l'inconfort dû à l'absence de définition précise a priori du contenu et du processus visé
Métaphore	Jeu d'échec <ul style="list-style-type: none"> • Objectif prédéterminé (pièce maîtresse et territoire à conquérir) ; • Chocs frontaux ; • Détruire l'adversaire et l'éliminer (« échec et mat ») ; 	Jeu de go <ul style="list-style-type: none"> • Pas d'objectif prédéterminé ; • Circonvolutions complexes et contournements indirects ; • Les premières pierres posées esquissent un champ d'influence possible qui dessine un territoire potentiel. Progressivement connectées elles rendront le territoire solide ; 

Encadré 121 : Importance des caractéristiques du travail de réforme sur l'autonomie du réformateur, l'autonomie institutionnelle et la trajectoire d'innovation institutionnelle (fondé sur le modèle de l'autonomie de D.P. Carpenter)

Les schémas du haut correspondent à l'idéal type du travail de réforme « relationnelle par émergence ». Les schémas du bas correspondent à l'idéal type du travail de réforme « formelle par planification ». Pour la compréhension des diagrammes « identité/ouverture » pour le PNV et PNM, voir la conclusion de la partie II (volume 1)



Encadré 122 : Dessin illustratif des tensions entre engagements de la charte et RGPP (septembre 2010) ayant circulé parmi les agents des PNx



Encadré 123 : Image de couverture du dossier de candidature de l'espace transfrontalier Maritime-Mercantour (« Les Alpes de la mer ») au patrimoine mondial de l'Unesco



Bibliographie

- Axelrod, Robert. (1996). *Comment réussir dans un monde d'égoïstes*. Paris: Odile Jacob.
- Balogun, Julia. (2003). From Blaming the Middle to Harnessing its Potential : Creating Change Intermediaries. *British Journal of Management*, 14, p. 69-83.
- Beuret, Jean-Eudes, Pennanguer, Stéphane, Tartarin, Fanny. (2006). D'une scène à l'autre, la concertation comme itinéraire. *Natures, Sciences, sociétés*, 14, p. 30-42.
- Beuret, Jean-Eudes. (2007). *La conduite de la concertation pour la gestion de l'environnement et le partage des ressources*. Paris: L'Harmattan.
- Blatrix, Cécile. (2002). Devoir débattre : les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes d'action collective. *Politix*, 15, 57, p. 79-102.
- Boutinet, Jean-Pierre. (2003). *Anthropologie du projet*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Callon, Michel, Lascoumes, Pierre, Barthe, Yannick. (2001). *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*. Paris: Seuil.
- Chhatre, Ashwini, Agrawal, Arun. (2008). Forest commons and local enforcement. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 105(36), p. 13286-13291.
- Dziedzicki, Jean-Marc. (2003). Médiation environnementale : des expériences internationales aux perspectives dans le contexte français. In *L'écologie, Ministère De dir. Concertation, décision et environnement, regards croisés, vol 1*. City: La documentation française.
- Favereau, Olivier. (1989). Marchés internes, marchés externes. *Revue économique*, 2, p. 273-328.
- Giran, Jean-Pierre. (2011). *Des élus contre nature?* Paris: Technip.
- Haudricourt, André-Georges. (1962). Domestication des animaux, culture des plantes et traitement d'autrui. *L'Homme*, 108, p. 93-104.
- Hood, Christopher. (1986). *The Tools of Government*. London: Chatham House Publishers.
- Howlett, Michael. (1991). Policy Instruments, Policy Styles, and Policy Implementations, National Approaches to Theories of Instrument Choice. *Policy Studies Journal*, 19, 2, p. 1-21.
- Jullien, François. (2002). *Traité de l'efficacité*. Paris: Le livre de poche.
- Jullien, François. (2010). *Les transformations silencieuses*. Paris: Le Livre de poche.
- Lascoumes, Pierre, Le Galès, Patrick. (2004). *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses de Science Po.
- Latour, Bruno. (1989). *La Science en action*. Paris: La Découverte.
- March, James, Simon, Herbert. (1969). *Les organisations*. Paris: Dunod.
- Mathevet, Raphael, Mauchamp, A. (2005). Evidence-based conservation : dealing with social issues. *Trends in Ecology and Evolution*, 20(8), p. 422-423.
- Mermet, Laurent, Dubien, Isabelle, Emerit, Alexandre et al. (2004). Les porteurs de projets face à leurs opposants : six critères pour évaluer la concertation en aménagement. *Politiques et Management Public*, 22, p. 1-22.
- Moquay, Patrick. (2007). La gouvernance performative : dynamiques des dispositifs participatifs d'élaboration de projets de développement durable. *Colloque de l'association de science régionale de langue française, session "concepts et outils de gouvernance territoriale"*.
- Ostrom, Elinor, Walker, James. (2003). *Trust and Reciprocity : Interdisciplinary Lessons from Experimental research*. New York: Russel Sage Foundation.
- Ostrom, Elinor. (2007). A diagnostic approach for going beyond panaceas. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 104, 39, p. 15181-15187.
- Ostrom, Elinor. (2009). A general framework for analyzing sustainability of social-ecological systems. *Science*, 325(5939), p. 419-422.

- Ostrom, Elinor. (2010). *Gouvernance des biens communs. Pour une nouvelle approche des ressources naturelles*. Bruxelles: De Boeck.
- Symor, Nola-Katherine. (1983). Le cycle de la dépendance. *Revue des actualités en analyse transactionnelle*, 27.
- Thompson, John, Mathevet, Raphael, Delanoé, Olivia et al. (2011). Ecological solidarity as a conceptual tool for rethinking ecological and social interdependence in conservation policy for protected areas and their surrounding landscape. *Biodiversity in face of human activities*, 334 (5-6), p. 412-419.
- Williams, Paul. (2002). the Competent Boundary Spanner. *Public Administration*, 80 (1), p. 103-124.