

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 3 : Notes d'approfondissement scientifique

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

Ce troisième volume de la thèse est constitué de notes d'approfondissement scientifique permettant au lecteur désireux d'avoir le détail de réflexions qui sont simplement esquissées ou synthétisées 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.

Table des matières	3
Chapitre 1 : Articulation de la sociologie de l'action organisée et de la sociologie de l'acteur-réseau dans la thèse	5
Chapitre 2 : L'élaboration des chartes à l'épreuve de la mise en œuvre concrète	14
Section 1 : La charte du parc national de la Vanoise à l'épreuve des faits.....	14
Section 2 : La charte du parc national du Mercantour à l'épreuve des faits	98
Chapitre 3 : Travail de réforme et spécificités du champ des politiques territoriales de la nature.....	159
Section 1 : Des politiques publiques atypiques dans le paysage institutionnel français	159
Section 2 : Valeurs, identités et symboles : des politiques publiques spécifiquement clivantes	174
Section 3 : Des politiques publiques des non-humains à dimension juridique forte.....	191
Conclusion du chapitre 3 : Travail de réforme et spécificités du champ des politiques territoriales de la nature.....	205
Chapitre 4 : Pratiques, figures et dilemmes du réformateur des politiques territoriales de la nature.....	209
Chapitre 5 : Les politiques territoriales de la nature à l'aune de la tragédie des communs .	215
Chapitre 6 : Autonomie du réformateur et idéaux-types du travail de réforme des PTN.....	227
Chapitre 7 : Pistes possibles d'approfondissement du travail amorcé dans la thèse sur d'autres problématisations.....	236
Bibliographie	242
Table des illustrations et encadrés	257
Table des matières détaillée	260

Chapitre 1 : Articulation de la sociologie de l'action organisée et de la sociologie de l'acteur-réseau dans la thèse

1.1 : Sociologie de l'action organisée et sociologie de l'acteur-réseau comme cadres théoriques principaux

De façon récurrente, lors des présentations intermédiaires de notre travail de thèse, la mobilisation conjointe de la sociologie de l'action organisée (notée SAO) et de la sociologie de l'acteur-réseau (notée SAR) a fait l'objet de questionnements, ce qui témoigne que leur articulation ne va pas de soi. Nous allons ici préciser notre positionnement. Il est le fruit d'une réflexion issue de la synthèse d'articles critiques sur la SAO (Dion 1993, Jobert et Leca 1980) ou la SAR (Amsterdamska 1990, Borraz 1990, Grossetti 2007, Shin et Ragouet 2005), de six entretiens approfondis conduits en 2011 auprès de sociologues pratiquant l'un et/ou l'autre de ces deux courants sociologiques et bien évidemment de la lecture des ouvrages de référence. Il est facile de les identifier pour la SAO (Crozier et Friedberg 1977, Friedberg 1997). Ces ouvrages au croisement de grandes enquêtes de terrain conduites à l'époque par des chercheurs français et de la sociologie des organisations américaine des années 1970 systématisée et théorisée ont certes fait l'objet de développements, de raffinements ou de compléments empiriques ultérieurs (Barthélémy 2010), mais pour reprendre les termes d'un des sociologues enquêtés :

« Pour moi, la sociologie de l'action organisée est bouclée avec Erhard Friedberg : le Pouvoir et la Règle est un polyèdre bien poli, cohérent et formant un tout en lui-même » (sociologue, 2011).

Les choses sont plus diffuses pour la SAR même si des tentatives de synthèse ont été faites (Akrich, Callon et al. 2006, Latour 2006). Elle prend racine dans la sociologie des sciences avec notamment les écrits de Bruno Latour (1979, 1984, 1987, 1989, 1991, 1992) pour ne citer que les principaux, de John Law (1999) ainsi que dans l'article séminal de Michel Callon sur la sociologie de la traduction (1986). Curieusement peu d'articles se sont interrogés sur

la mobilisation conjointe de la SAO et de la SAR, leur compatibilité, leur façon d'aborder les questions de recherche et les types de connaissance qu'elles produisent (Mounet, Perrin-Malterre et al. 2011).

1.1.1 : Deux courants de la sociologie de l'action aux fondements très proches

Les socles théoriques de ces deux écoles sont proches. On peut distinguer deux grandes manières de concevoir l'action en sociologie (Berthelot 2001). La première consiste à expliquer les conduites individuelles en les rapportant à des déterminants qui les précèdent et les façonnent, qu'ils relèvent d'un système de normes intériorisées ou d'une structure hiérarchisée des positions sociales. La seconde consiste à appréhender l'action comme un processus indéterminé a priori dont la forme se constitue dans le déroulement temporel des interactions qui la composent. SAO et SAR relèvent toutes deux d'une sociologie de l'action interactionniste héritée d'Alfred Schütz, Erving Goffman et Harold Garfinkel ayant comme point d'entrée l'analyse microsociologique d'interdépendances. Les deux courants relèvent de l'individualisme méthodologique qui, par opposition au holisme, postule que les phénomènes collectifs peuvent (doivent) être décrits et expliqués à partir des propriétés et des actions des individus et de leurs interactions mutuelles. C'est ce que Raymond Boudon (1979) qui en était un fervent défenseur résume en disant qu'il s'agit « *d'expliquer le macro par le micro et le micro par des raisons* ». Il se distingue de l'individualisme des économistes classiques autant que des explications par les structures des fonctionnalistes : l'action est la résultante d'une capacité des individus à ne pas se soumettre aux structures, ce que la SAO traduit par une liberté irréductible de l'acteur qui « bricole » les contraintes du système et ce que la SAR marque par le refus de considérer tout macro-environnement contraignant pour les acteurs. L'une et l'autre s'inscrivent dans la sociologie compréhensive héritée de Max Weber qui contraste avec la sociologie critique de Pierre Bourdieu (comportements d'acteurs inscrits dans leur habitus) : le sociologue n'a pas compétence à désigner le sens de ce qu'il analyserait par-dessus l'épaule des acteurs. Ceux-ci définissent eux-mêmes le sens qu'ils donnent à leur action et le sociologue se contente de rassembler des pièces, de les ordonner et d'en donner une lecture globale. Dans cette perspective, le chercheur doit garder une capacité à s'étonner, une curiosité sur chaque terrain comme si c'était le premier car comprendre c'est entendre, admettre et apprendre de cette compréhension, plutôt que d'expliquer aux acteurs « pourquoi ils ne savent pas ce qu'ils font ». Sur le plan théorique encore, SAO et SAR s'intéressent à l'action en train de se faire et postulent la possibilité de la saisir sans nécessité impérative de profondeur historique. Leur objectif central est le

même. Si la SAO cherche à comprendre comment se construit une action collective organisée à partir des comportements individuels et si la SAR cherche à décrire comment des actants à partir d'une situation quelconque se retrouvent en convergence pour constituer un réseau socio-technique, la question sociologique de fond est la même : une fois la société « déconstruite » en privilégiant une entrée par les individus, comment expliquer ce qui fait « tenir ensemble » ? Ce qui crée de l'ordre, de la coopération ou de la coordination ? Ce qui crée de la permanence et de la continuité ?

De ces fondements théoriques très proches découlent des méthodologies communes de sociologie inductive donnant la parole aux acteurs. L'entretien et l'observation sont la base du travail pour recueillir à la fois leurs discours et leurs pratiques. La position d'extériorité n'est pas tenable pour le sociologue, le principe d'équilibre entre chercheurs et « profanes » étant plus poussé dans la SAR qui s'affiche comme sociologie « modeste » (Law 1994) et considère que le chercheur ne jouit pas d'un statut particulier par rapport aux acteurs qu'il interroge. Pour ne pas « faire de la sociologie dans le dos des acteurs », la « restitution » (Friedberg) ou le « compte rendu risqué » (Latour) fait partie intégrante de la recherche : il permet de confirmer des hypothèses et d'enrichir le matériau empirique par les retours obtenus pour la SAO ; il a un effet performatif essentiel pour la SAR. Elles privilégient toutes deux une approche empirique en donnant la priorité au travail de terrain dans l'étude contingente des conditions concrètes des situations telles qu'elles émergent dans l'action.

Cette grande proximité se traduit d'ailleurs par les critiques similaires qui leur sont adressées : un oubli de l'Etat et le reproche d'analyser « *des sociétés complètement politiques d'où le centre politique a disparu* » (Jobert et Leca 1980, p. 1126) ; la sous-évaluation des mécanismes de domination car tout est contingent pour les tenants de la SAO (Courpasson 2000) et toutes les relations sont a priori réversibles au gré des traductions pour ceux de la SAR (Kleinman 1998). Certains les qualifient même parfois de sociologies « ultra-interactionnistes » sans contexte social ni épaisseur biographique, dans lesquelles il faudrait toujours tout reprendre à zéro ou payer le prix de la mobilisation d'une « boîte noire » en soulignant par exemple pour la SAR l'ensemble des traductions ayant permis sa solidification.

1.1.2 : Deux courants sociologiques opposés souvent de façon caricaturale

Les efforts de croisement et de mise en discussion systématique des deux approches sont peu fréquents dans la littérature (Amblard, Bernoux et al. 2005) même si des travaux doctoraux articulent les deux approches¹. Henri Amblard (2005) comme Yves Gingras (1995) soulignent que la SAR est une sociologie très auto-centrée, qui se positionne peu par rapport aux classiques de la sociologie et de fait, la controverse ouverte entre les deux modèles ne se déploie pas entre 1986 et 1992. Vient ensuite le temps des « passes d'arme » entre écoles : dans le sillage de plusieurs auteurs (Borraz 1990, Isambert 1985), Erhard Friedberg (1997, p. 212-220) ouvre dans sa réflexion sur l'acteur et sa rationalité une critique sévère du « *récit anthropomorphique de Callon* », qui prête à « *se laisser aller à rêver* » (p. 214). Les tenants de la SAR répondent que l'intégration des objets avec une place prépondérante est indispensable parce que c'est précisément ce qui différencie sociologiquement les sociétés humaines des sociétés de babouins :

« Ce qui diffère, ce sont les moyens pratiques dont les acteurs disposent pour imposer leur conception de la société ou pour orienter les autres sur une plus large échelle ». (78)
« L'usage de ressources matérielles et de symboles permet aux hommes de simplifier la tâche de création de la société » (84). « En utilisant des ressources additionnelles [travail de simplification grâce au langage, aux symboles, aux objets matériels], les acteurs sociaux peuvent transformer des associations faibles et renégociables, comme les alliances entre les mâles babouins, en unités fortes et incassables » (82). Traduction de (Strum et Latour 1987) dans (Akrich, Callon et al. 2006).

La ligne de front passe aussi par l'usage d'un vocabulaire distinct : les termes de « logiques d'action », « d'intérêts », « d'institution », de « pouvoir » qui s'articulent autour du concept fondamental d'incertitude dans le vocabulaire du centre de sociologie des organisations sont longtemps des mots tabous dans les enseignements du centre de sociologie de l'innovation. Ce-dernier s'appuie sur un vocabulaire ad-hoc (intéressement, traduction, actants, enrôlement, controverse, intermédiaire) et vise à décrire un réseau socio-technique.

« Je voulais essayer de faire une comparaison entre ANT et ASO, mais on m'a tout de suite dit, attention, ce sont des choses qui sont construites pour ne pas être compatibles !... quand on regarde bien, il y a une grande proximité mais du coup, il y a eu des efforts de différenciation par le vocabulaire... mais c'est superficiel (...) les stratégies rédactionnelles sont très différentes » (Sociologue, 2011).

Les dissensions entre ces deux courants de la sociologie de l'action ont également pu être entretenues par les utilisations un peu caricaturales à visée normative qu'ont pu en faire certains bureaux d'étude.

¹ Voir par exemple (Prete 2010) ou (Leroy 2004)

1.1.3 : Quatre principaux points controversés

Employons-nous ici à objectiver cette controverse pour dépasser les caricatures en cernant les quatre principaux points de clivages possibles entre SAO et SAR. Le premier tient à la notion de « pouvoir » fondé pour la SAO sur le contrôle de zones d'incertitude pertinente pour d'autres acteurs et conçue de façon relationnelle. La stabilisation de la régulation d'un « système d'action concret » (Crozier et Friedberg 1977) ou d'un « ordre local » (Friedberg 1997) tient à des boucles de rétroactions et aux « règles du jeu » « bricolées » par des acteurs comme solution au problème de « coopération conflictuelle » généré par leurs interdépendances. Les tenants de la SAR réfutent ce concept mais il est facile de montrer que le « pouvoir relationnel » y est en fait omniprésent : les chaînes relationnelles ne sont pas toutes équivalentes et ce pouvoir se concrétise par la taille du réseau, la robustesse des liens qui le composent et la notion « d'irréversibilité » (Callon 1991). Sur la base du concept de pouvoir, la SAO distingue « l'ordre local » et le contexte global (environnement organisationnel ou système) en prenant en compte des acteurs collectifs. La SAR considère au contraire que le monde est « plat » ou tout au plus « plissé » et évite toute notion d'acteur collectif en insistant sur la fragilité des porte-parole. Mais la SAO cherche tout autant à déconstruire des acteurs collectifs si leur porte-parole n'est pas représentatif... et si l'on part du principe que ce qui fait la centralité d'un actant n'est pas sa position, mais le nombre des connexions qu'il a avec le reste du réseau socio-technique ou le succès de ses pratiques d'enrôlement, quelle différence entre un acteur collectif de la SAO et un porte-parole dont les connexions avec le groupe d'actants qu'il représente ont été rendues fortement irréversibles grâce à une solidification dans des dispositifs par exemple ? Quelle différence entre une institution et des asymétries durablement établies dans une partie du réseau ? Bien que les mots et les points de départ soient différents, les clivages autour du concept de « pouvoir » s'amenuisent vite à mesure que l'on raffine chacune des approches.

La deuxième opposition tient au statut accordé aux enjeux, rationalités et intérêts : dans les critiques adressées à la SAO, ils sont souvent considérés comme « donnés au départ » car c'est autour de problèmes et d'enjeux communs que s'organisent les relations de pouvoir dans une approche orientée « résolution de problème » et visant à mettre en évidence des mécanismes explicatifs. D'où une moindre efficacité possible de cette approche quand les problèmes subissent des redéfinitions fréquentes (difficile de stabiliser « l'ordre local »), ou quand plusieurs problèmes sont imbriqués (les « ordres locaux » ayant tendance à former des contextes d'action segmentés) ou dans des cas d'innovation dont les jeux ne sont pas

« à somme nulle ». Dans la SAR, rationalités et intérêts sont considérés comme des « outputs » qui se construisent à l'issue d'un processus d'intéressement, ce qui rend indispensable de « *suivre les actants là où ils vont* » pour « *explorer les mondes possibles* » autant que « *les contours du collectif* » au fil de longues chaînes de traductions. La description de celles-ci permet de qualifier le processus de construction de l'accord ou de solutions émergentes plus que de décrire des alliances ou des oppositions. Mais elle porte aussi une limite : où arrêter la description du réseau ? Cette question peut être résolue si l'investissement d'acteurs décroît dans les « marges » du réseau, mais si au gré des traductions et des reformulations ce n'est pas le cas... c'est au chercheur de choisir d'arrêter la description... sur quels critères ? La critique la plus fréquente qui s'appuie sur ce constat est celle d'une SAR restant superficielle, et pouvant passer à côté des réels enjeux substantiels, que certains qualifient du coup de « *théorie pauvre* » (Crenn 2002). La performance des raisonnements de la SAO et de la SAR est donc variable en fonction de l'objet et de la situation de recherche.

Une troisième divergence porte sur le modèle de l'acteur sous-jacent. Face à l'acteur stratégique mû par ses intérêts de la SAO avec un modèle basé sur la rationalité limitée et la théorie des jeux, la SAR s'appuie sur un acteur susceptible de recourir à une pluralité de régimes d'action ce qui se traduit aussi par une pluralité de régimes d'engagement (du familier, de l'action et de la justification) potentiellement contradictoires avec une logique purement instrumentale (Thévenot 2006). Le modèle de référence de la SAR est donc un élargissement du modèle stratégique prôné initialement par la SAO.

Le dernier point de friction concerne évidemment la place des non-humains autour des principes de symétrie générale (nécessité de traiter sur le même plan controverses techniques et sociales) et de libre association (ne pas ériger de frontières définitives entre faits de nature et faits de société). Une des critiques adressées à la SAO par les tenants de la SAR est la prise en compte insuffisante du rôle des non-humains : pour comprendre l'action humaine, il faut en particulier décrire des interactions qui sont toujours cadrées par des dispositifs matériels. Si l'on dépasse les positions de principes et leurs points d'appui sur l'aberration de doter les non-humains d'une intentionnalité d'un côté (depuis l'article de Michel Callon (1986) qui était en partie à vocation polémique, peu d'articles de SAR ont d'ailleurs été aussi tranchés) et un principe de symétrie érigé en morale plus qu'en vertu heuristique de l'autre, il nous semble que les deux approches peuvent largement se rejoindre : Michel Callon et Bruno Latour ont eu l'occasion d'exprimer que le principe de

symétrie consiste à penser qu'il n'y a pas d'asymétrie a priori et que les caractéristiques des humains, des non-humains et des réseaux hybrides qui les associent sont peu à peu déterminées au gré des épreuves qu'ils traversent. Quant à Erhard Friedberg, il souligne de son côté l'importance de prendre en compte les non-humains :

« Cela ne signifie pas non plus qu'on ne s'intéresse qu'aux humains et qu'on délaisse l'interrogation sur les objets, les techniques. Un système d'acteurs incorpore toujours aussi des objets, des techniques, des instruments, bref un ensemble de dispositifs qui le matérialisent et lui fournissent un soubassement concret et plus stable que le foisonnement « libre » des stratégies de pouvoir. (...) En un mot, c'est chercher à comprendre l'investissement dont ces objets et dispositifs sont la cible de la part des acteurs humains, et à circonscrire ainsi les éléments d'opportunités et de contraintes qu'ils y voient pour leur action » (Friedberg 1997, p.219).

Là encore, si l'on regarde en détail la finesse des raisonnements, les grandes lignes d'opposition s'émeussent largement. Ces « grands clivages » ne font d'ailleurs plus recette aujourd'hui et, s'il y a toujours des oppositions, elles se déplacent sur d'autres plans (voir les échanges entre Erhard Friedberg et Bruno Latour en 2007 lors d'un séminaire du centre de sociologie des organisations, le second cherchant à cerner une « ontologie de l'organisation » et le premier rétorquant que l'organisation n'existe pas en tant que telle en dehors des interdépendances et coordinations entre acteurs). En bref, les querelles de positionnement d'écoles sont du passé et ouvrent un champ de complémentarités possibles :

« C'est bien écrit, mais la proposition quand on creuse, c'est du Simmel ou du Anselm Strauss en moins clair ! (...) Les enjeux de Latour sont plus métaphysiques, philosophiques que sociologiques ! Ses interlocuteurs devraient être des métaphysiciens qui réfléchissent à l'existence de l'être or il parle aux sociologues qui sont des amateurs en la matière ! (...) Quand on regarde dans le détail, à part le vocabulaire et une fois passé le « buzz » autour de la place des objets, tout ça est très proche ! » (Sociologue, 2011 à propos de (Latour 2006)).

« Il s'agit de théories loin d'être incompatibles. Il existe des guerres de chapelle. CSI et CSO étaient à une époque en concurrence entre écoles de pensées qui devaient construire leur place en France. Le CSO était plus établi et le CSI s'est construit en durcissant les critiques » (Sociologue, 2011).

1.1.4 : Deux courants sociologiques mobilisés en complémentarité

Nous n'avons pas cherché dans cette thèse à articuler SAO et SAR sur les plans théoriques, mais choisi de les articuler comme modes de raisonnement pour décrypter le changement de l'action publique en train de se faire en nous posant la question : d'un point de vue

heuristique, qu'est-ce que chacun des raisonnements permet de mieux voir, de mieux décrire ? Le tableau ci-dessous liste les principales complémentarités en lien avec notre objet de recherche. Pour prendre une métaphore simple, la SAO est un bon appareil photo et la SAR une bonne caméra : on peut toujours prendre une série d'images mais elle ne sera pas aussi fine qu'une séquence de film ; on peut toujours faire des arrêts sur image lors d'un film, mais ils ne seront jamais aussi précis que des clichés photo. La SAO permet de décrire avec finesse les interactions entre acteurs et leur régulation autour de problèmes communs. La SAR permet de saisir briques après briques la dynamique de construction d'une innovation institutionnelle. Notre mobilisation de l'une et de l'autre a donc été guidée par un principe simple : choisir l'approche qui, par son raisonnement, ses concepts, son vocabulaire et ses grilles de lecture, nous permettait de décrire le plus efficacement ce que nous avions à décrire, ce qui ne signifie pas que nous n'aurions pas pu le faire en mobilisant l'autre approche. Nous avons ainsi tiré parti des similitudes et différences de ce qu'elles mettaient en lumière en les considérant non seulement comme compatibles, mais aussi comme complémentaires : chacune prévient utilement les « dérives » possibles de l'autre et en comble largement les « limites ».

Encadré 1 : Une thèse mobilisant les complémentarités de la sociologie de l'action organisée et de la sociologie de l'acteur-réseau mobilisées comme raisonnements

	Efficacité du regard de la SAO porté sur	Efficacité du regard de la SAR porté sur
Phénomènes sociologiques	<ul style="list-style-type: none"> • Ordre, stabilité et routines qui réduisent l'incertitude • Institutions et institutionnalisation • Rationalités initiales, intérêts organisés en alliance et en conflit, « pouvoir solidifié » mis en boîte noire 	<ul style="list-style-type: none"> • Controverses, dynamiques non stabilisées et « actions de dissidence » (Callon 1986, p.199) qui créent du désarroi • Innovation institutionnelle • Rationalités en construction et capacité à faire tenir ensemble des entités, intérêts... hétérogènes
Enjeux	<ul style="list-style-type: none"> • Substantiels • « Carottage » en profondeur du système d'action 	<ul style="list-style-type: none"> • Processuels • Vision globale panoramique de l'action en train de se faire
Moments de l'action publique	<ul style="list-style-type: none"> • Fonctionnement initial et final des systèmes d'action territoriaux • Moments de solidification et d'institutionnalisation 	<ul style="list-style-type: none"> • Tâtonnements et errance du changement en train de se faire avec des petits déplacements qui porteront leurs fruits ou pas
Versant du changement	<ul style="list-style-type: none"> • Dynamique de réactualisation même si c'est autour d'objets nouveaux 	<ul style="list-style-type: none"> • Dynamique d'apprentissage et d'émergence de nouvelles règles
Acteurs/Actants	<ul style="list-style-type: none"> • Relations et pouvoir, jeux d'acteurs et construction de leur régulation • Registre de l'action stratégique 	<ul style="list-style-type: none"> • Effets propres et inattendus des non-humains • Registre d'engagement étendu au familier et à la justification
Limites et points de vigilance avancés par les auteurs qui critiquent l'une ou l'autre des	<ul style="list-style-type: none"> • Survalorisation des régularités • Sous-valorisation du rôle des non-humains (êtres de nature, objets...) • Survalorisation du rôle des coalitions 	<ul style="list-style-type: none"> • Survalorisation des points controversés et des changements • Survalorisation du rôle des non-humains • Survalorisation du rôle des acteurs

<p>approches</p>	<p>d'intérêts organisés et acteurs collectifs (ministère, groupes d'élus...)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dérive « machiavélique » possible : réforme uniquement de façade, instrumentalisation... • Performance analytique et explicative mais risque de trop grande stylisation voire de caricature (mécanismes...) • Séparation de problèmes entremêlés due au raisonnement visant à caractériser des « ordres locaux » autour d'enjeux 	<p>individuels (pas de porte-paroles a priori) et des « traducteurs » principaux (réformateurs des PNx)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dérive « angélique » possible sur l'unisson à laquelle aboutissent les opérations de traduction • Arrêt au stade de la description mais manque de valeur explicative (une société « en train de se faire » est toujours unique) • Description sans fin (suivre les actants là où ils vont sans jugement, ni regroupement, ni frontière a priori)
------------------	---	--

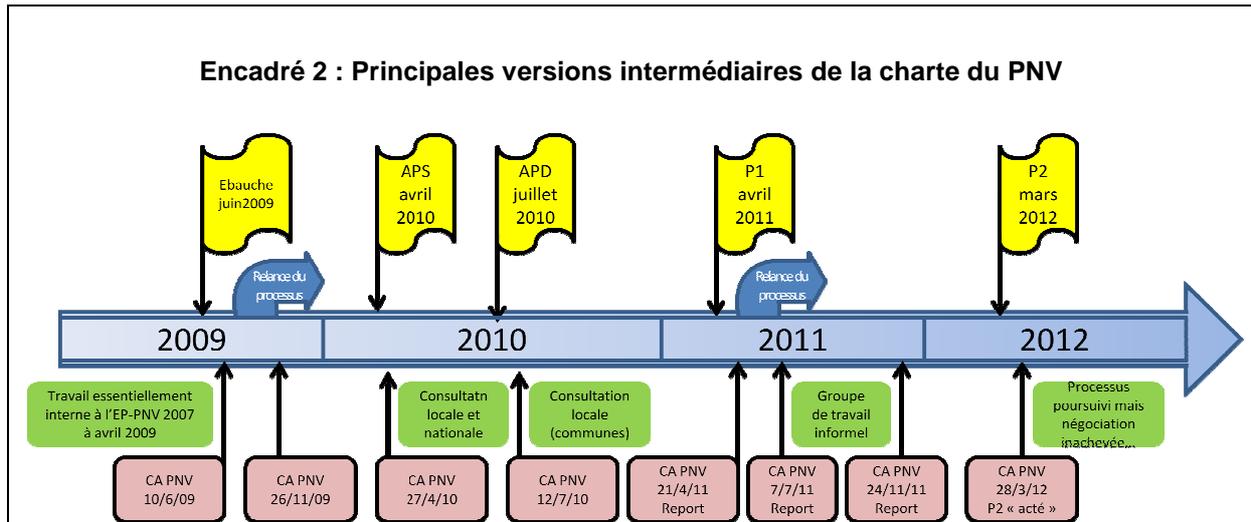
Cette complémentarité des raisonnements est une chose. Ce qui importe aussi est la façon dont on s'en sert. Ainsi certains sociologues mobilisent la SAO en prenant parti, par exemple aux côtés des acteurs défenseurs de l'environnement considérés comme « acteurs faibles » auxquels le « dévoilement » sociologique permet de donner des ressources nouvelles (Emerit 2007, Mermet 1998, Mermet et Benhammou 2005, Mermet, Billé et al. 2005). D'autres la mobilisent uniquement à partir d'entretiens comme matériau empirique. Si nous avons fait le choix de valoriser les complémentarités de regard listées ci-dessus en croisant approche stratégique (tournée vers la permanence, les institutions, les « grands acteurs »...) et pragmatique (tournée vers les controverses, les déplacements, les acteurs individuels...), nous avons adopté une posture unique de neutralité et mobilisé une palette de sources empiriques. Cette complémentarité et la juxtaposition des deux approches a d'ailleurs été pratiquée par d'autres (voir par exemple comment Emmanuel Lazega (1999) après une analyse stratégique fine documente les relations en mobilisant la SAR). Pour dépasser l'opposition principale sur la place des non-humains, nous pousserons dans notre thèse un peu plus loin leur articulation autour de trois points : ce que Michel Callon ou Bruno Latour appellent « *investissements de forme* » ou « *inscriptions* » est très proche de ce qu'Erhard Friedberg entend par « *investissement dont ces objets et dispositifs sont la cible de la part des acteurs humains* » (1997, p. 219) ; pour ne pas sous-évaluer le rôle des non-humains nous envisagerons toujours les objets sous deux facettes (ils sont problématiques dans la mesure où les acteurs humains passent un temps et une énergie considérables à tenter de les « socialiser » ce qui crée des interdépendances spécifiques ; une fois « socialisés », autrement dit intégrés dans des réseaux avec les acteurs humains, ils cadrent leur répertoire de pensée et d'action) ; pour intégrer l'enchevêtrement socio-technique à l'approche de la SAO, nous nous appuierons sur une extension de la « dotation de l'acteur » (voir définitions ci-dessous).

Chapitre 2 : L'élaboration des chartes à l'épreuve de la mise en œuvre concrète

Section 1 : La charte du parc national de la Vanoise à l'épreuve des faits

Commençons par repérer les principales étapes au cours desquelles les acteurs de la Vanoise ont fait évoluer concrètement le texte de la charte. Après une phase de travail préparatoire essentiellement interne à l'EP-PNV, un premier document (que les acteurs appellent « l'ébauche ») a été rédigé et présenté le 10 juin 2009 en CA. Il y a été rejeté en bloc par les élus. Le processus d'élaboration de la charte est relancé en juillet 2009 et se traduit par une entrée progressive des élus qui contribuent notamment à l'automne 2009 avec plusieurs réunions de l'association des maires du PNV et des propositions lors du CA du 26 novembre 2009. Un avant-projet sommaire (appelé « APS ») est validé au CA du 27 avril 2010 et soumis pour avis aux instances consultatives de l'EP-PNV, à l'association des maires et aux instances nationales (CNPV le 23 juin 2010, et CIPN le 25 juin 2010). Le CNPV est le Conseil National de Protection de la Nature, composé de personnalités scientifiques, de représentants nationaux d'associations de protections de la nature et de représentants socioprofessionnels de la chasse, de la sylviculture et de l'agriculture. Cette instance rend des avis au ministre de l'Ecologie sur tous les sujets susceptibles d'impacter la protection de la nature en France, dont il est souvent perçu comme l'un des principaux garants. Le CIPN est le Conseil Interministériel des Parcs Nationaux, composé de représentants de l'ensemble des ministères. Cette instance élabore l'avis de l'Etat au niveau national sur tous les sujets importants concernant les PNx. L'ensemble de ces avis permet aux rédacteurs de la charte de finaliser un avant-projet définitif (appelé « APD ») examiné par le CA du 12 juillet 2010 qui décide d'y apporter des modifications immédiates et de faire une liste de modifications à prendre en compte au moment de la rédaction du projet de charte. Cet APD est soumis à consultation locale à l'automne 2010, avec notamment une série de réunions bilatérales avec les maires (et conseillers municipaux) dans chaque

commune. Ces réunions communales se soldent par une remise en cause profonde de la cartographie, les maires souhaitant y faire figurer des zones d'extension possible des stations de ski, permettant à tous leurs projets, même les moins réalistes, d'être compatibles avec la charte du PNV et réalisables dans ce cadre. Un projet de charte (appelé « P1 ») est présenté pour validation au CA du 21 avril 2011, marqué par le départ à la retraite du directeur de l'EP-PNV. Mais les constats de désaccords et de conflits sont tels que son examen est reporté en juillet 2011. Les versions successives du projet de charte se multiplient alors, ainsi que les nouveaux reports d'un CA à l'autre : de juillet 2011 à novembre 2011 d'abord, avec une nouvelle relance du processus d'élaboration de la charte à l'automne. Elle se traduit par la constitution d'un groupe de travail informel en coulisses (regroupant élus, représentants des APN, et de l'Etat autour du directeur et du directeur adjoint de l'EP-PNV) chargé de proposer des solutions, en particulier sur les différents « points durs » de la rédaction de la charte que nous allons analyser. Le CA du 24 novembre 2011, marqué par l'arrivée du nouveau directeur de l'EP-PNV, formalise a posteriori la composition et le mandat donné au groupe de travail et décide de reporter l'examen du projet de charte au CA du 28 mars 2012. Un nouveau projet de charte (appelé « P2 »), y est examiné, mais les élus refusent de le valider en tant que tel. Le CA délibérera simplement pour « prendre acte » de P2 et décider de « poursuivre l'instruction du projet de charte en le soumettant à la consultation institutionnelle puis à l'enquête publique ». Compte tenu du moment où nous l'avons faite, l'analyse des jeux d'acteurs qui s'articulent autour des « points durs » de la rédaction de la charte du PNV que nous allons présenter ici s'arrête au stade de P2, ce qui est largement suffisant pour les décrire au vu de leur caractère répétitif. En revanche, dans le reste de la thèse, nous ferons référence à des éléments ultérieurs : en particulier plusieurs pétitions nationales lancées à l'automne 2012 pour « sauver la Vanoise », l'enquête publique qui s'est déroulée entre décembre 2012 et janvier 2013, le long travail de prise en compte des remarques et réserves de la commission d'enquête (rapport rendu en mai 2013) et la validation finale mais timide du projet de charte lors du CA du 27/11/2013, soit presque sept ans après le début de son élaboration en interne à l'EP-PNV. Toutes ces étapes confirment en effet les conclusions auxquelles nous sommes arrivés en analysant la rédaction des « points durs » sur la période 2009-2012. Pour chacun d'eux, nous avons comparé de façon systématique la rédaction des six versions de la charte rappelées dans le schéma suivant et caractérisé les raisons de leur évolution à partir d'entretiens semi-directifs, de prises en note des interventions d'acteurs lors de réunions auxquelles nous avons assisté en observateur et de l'ensemble des avis formels rendus sur les versions successives du texte.



1.1 : La rédaction du « caractère » du PNV : la réaffirmation d'une suprématie de la logique juridico-administrative

1.1.1 : Contexte, enjeux et acteurs en situation d'interdépendance

La description et l'analyse de ce point dur nécessite un retour historique sur les premières années du PNV, premier PN institué en France, et ce qui a été appelé « l'affaire de la Vanoise ». Sans entrer dans le détail de cet événement (Merveilleux Du Vignaux 2003, Selmi 2006), nous allons en rappeler les éléments structurants dans la perspective d'analyse de l'action collective qui nous intéresse. Le premier président du CA de l'EP-PNV, entre sa création le 6 juillet 1963 et 1964, fut Joseph Fontanet. Il devient président du Conseil général de la Savoie (CG73) en 1964, puis maire de Saint-Martin de Belleville, commune de la zone périphérique du PNV en 1965 et ministre du travail en 1969 sous la présidence de Georges Pompidou. C'est un homme qui croit au développement des sports d'hiver comme solution de reconversion pour les communes de montagne qui le peuvent, et il pense que la vallée des Belleville, au-dessus de son village, se prêterait à l'implantation d'une grande station qui pourrait être reliée à Méribel et Courchevel. Il a créé pour cela une société d'économie mixte d'équipement de la vallée des Belleville (SODEVAB) en 1961, qui réalise notamment la station des Ménuires. Mais la SODEVAB rencontre des problèmes financiers et Pierre

Schnebelen, promoteurs notamment de la station de Tignes, vient à son secours : l'aménageur, connu pour ses constructions de stations intégrées (véritables villes en haute montagne), rachète au prix fort les terrains de la haute vallée des Belleville afin d'y réaliser une grande station d'altitude à 2200 m de 35 à 50.000 lits : ce sera Val Thorens, à proximité immédiate de la zone protégée du PNV. Pour lui, elle ne sera rentable que si elle offre des possibilités de ski d'été, ce qui semble possible sur le glacier de Chavière en zone centrale du PNV, et en grande partie sur la commune de Modane. Cette dernière revendique alors une station de Val-Chavière, sur le vallon de Polset, également en zone centrale, qui a une très grande valeur sur le plan de la protection de la nature : s'y est installé une importante harde de bouquetins dont la réintroduction a été l'une des actions emblématiques des débuts de l'EP-PNV. C'est un site d'une grande beauté paysagère sur lequel une douzaine de téléskis et quatre télécabines sont envisagés.

Encadré 3 : Vallon du Polset, cœur du PNV



Photo Thierry Dacko

En 1969, le CG73 se prononce en faveur de ces équipements, et le CA de l'EP-PNV, alors présidé par Pierre Dumas, rapporteur de la loi de 1960 créant les parcs nationaux français, se prononce pour un déclassement de la zone centrale compensé par l'intégration de

nouveaux territoires. Ces décisions sont validées par le CIPN et un comité restreint sous la présidence du premier ministre, Jacques Chaban-Delmas. Ne reste plus que l'enquête publique à réaliser, mais la constitution de deux « mondes » dos à dos va changer la tournure de ce qui devient « l'affaire de la Vanoise ». Joseph Fontanet, Pierre Dumas, des maires, conseillers généraux, le président de la chambre d'agriculture de Savoie et d'autres se prononcent pour l'équipement aux côtés du « monde de l'industrie du ski ». L'académie des sciences, de grandes associations comme le Touring Club de France ou le Club Alpin Français, l'ensemble des associations de protection de la nature, des guides de haute montagne et de nombreux scientifiques se prononcent contre, allant parfois jusqu'à la démission pour soutenir le « monde de la protection de la nature ». L'affaire prend une tournure nationale à l'été 1969 grâce à quelques personnalités (Général Béthouart, Gaston Rebuffat, Samivel... -voir Isabelle Mauz (2005)-), le relai de la presse, d'écrivains, et de la fédération française des sociétés de protection de la nature (FFSPN) qui organise une pétition à l'échelle nationale : le problème quitte les Alpes, gagne l'opinion publique et des autocollants « *Sauvons la Vanoise* » décorent des voitures dans toute la France. Le contexte de l'époque est marqué par l'esprit post-soixante-huitard sensible à l'environnement et au cadre de vie, par plusieurs « catastrophes » écologiques (Torrey Canyon, pollution du Rhin) et par des évènements symboliques (année de l'environnement). Par ailleurs, une prise de conscience des dangers de la montagne a lieu après plusieurs avalanches meurtrières dont un chalet UCPA à Val d'Isère. Le général De Gaulle démissionne et Gorges Pompidou est élu le 15 juin 1969. Il pressent dans le domaine de l'environnement un domaine d'enjeux politiques et sociétaux croissants, ce qui se traduit par la création du ministère de l'environnement en 1971 confié à Robert Poujade (Charvolin 1993). La procédure d'instruction se poursuit : le CNPN se prononce contre l'aménagement du vallon du Polset, le CIPN pour, l'enquête publique est globalement contre, la FFSPN dépose une pétition de 150.000 signatures, et le Préfet transmet le dossier au niveau national avec un avis favorable à l'aménagement. Les parlementations sont longues entre l'Elysée, Matignon et le ministère de l'environnement. L'arbitrage présidentiel tombe finalement : le 14 juin 1971, le CA du PNV délibère contre l'aménagement et les modifications des limites de la zone centrale avec 22 voix en ce sens, 4 abstentions et 9 absents. Quelques remontées mécaniques sont autorisées sur le glacier de Chavière pour ne pas faire trop perdre la face au monde de l'industrie du ski (elles fermeront en 2002 en raison de leur manque de rentabilité), mais cette décision marque une victoire sans appel du « monde de la protection de la nature » à l'issue de ce bras de fer de trois ans.

En termes d'action collective, cette « affaire de la Vanoise » est caractéristique de la gouvernance historique de ce parc qu'elle contribue à structurer autour de la constitution de deux mondes juxtaposés, ancrés dans des systèmes de valeurs irréconciliables, dont les relations se cantonnent à des conflits et des rapports de force. Elle marque aussi une opposition nette entre des scènes locales investies par des élus favorables à l'industrie du ski, et la scène nationale sur laquelle la publicisation tourne à l'avantage des protecteurs de la nature. Le leadership de l'EP-PNV est décrédibilisé, par les prises de position de ses présidents successifs, remettant en cause ses limites moins de 6 ans après la création du parc. La résolution du problème lui échappe complètement : elle se trame au niveau national entre grands élus et représentants des associations de protection de la nature. Elle se termine par un arbitrage autoritaire provenant du plus haut sommet de l'Etat.

Après ce détour historique, venons-en au « caractère » : cette notion, qui figure déjà dans la loi de 1960, est reprise dans la loi de 2006 comme norme de référence pour évaluer la compatibilité d'activités et d'aménagements envisagés dans le cœur de parc :

« La réglementation du parc et le plan de préservation et d'aménagement (...) peuvent, dans les espaces protégés du parc : (...) 2° Soumettre à un régime particulier et, le cas échéant, interdire (...) les activités (...), toute action susceptible de nuire au développement naturel de la faune et de la flore et, plus généralement, d'altérer le caractère du parc national » (Article L 331-4-1, loi de réforme des PNx de 2006).

« La gestion conservatoire du patrimoine du cœur du parc a pour objet de maintenir notamment un bon état de conservation des habitats naturels, de la faune et de la flore, les fonctionnalités écologiques et la dynamique des écosystèmes, d'éviter une fragmentation des milieux naturels et de garantir le maintien d'une identité territoriale. (...) La charte du parc national doit notamment en ce sens : Identifier les principaux éléments constitutifs du caractère du parc national » (Art 4 de l'arrêté ministériel du 23/2/07 relatif aux principes fondamentaux applicables à l'ensemble des PNx).

La nécessité d'identifier les principaux éléments constitutifs du caractère dans la charte est une nouveauté importante de la loi de 2006. Elle ouvre le champ à plusieurs incertitudes autour de cette notion restée très floue jusqu'alors. Une incertitude juridique : comment encadrer l'interprétation du juge sur cette notion ? Les juristes du ministère de l'Ecologie et le conseiller d'Etat chargé du dossier des parcs nationaux ne veulent pas rester dans le flou actuel, qui n'a servi en termes de jurisprudence que dans un cas sur le tunnel du Somport (PN des Pyrénées). Une incertitude sur le plan socio-politique : comment mobiliser cette notion de caractère et sa dimension identitaire pour faciliter l'appropriation locale du PN ? Une incertitude technique et scientifique enfin : sur quels éléments concrets doit-on baser la définition du caractère pour lui donner une dimension opérationnelle, et éviter qu'elle reste un concept philosophique éthéré du type « esprit des lieux » ? Un colloque organisé par PNF le 8 avril 2011 sur le thème du caractère des PNx montre l'importance de cette notion, et

illustre au fil des intervenants qui se succèdent, les trois rationalités de la carte de l'expertise historique des PNx. Tous ont quelque chose à dire sur le caractère. Les intervenants scientifiques et techniques parlent de « *caractérisation objective, voire quantifiable du caractère* ». Ils parlent « *méthode d'analyse à partir de critères climatiques, géologique, écologiques, sociologiques ou encore d'activités humaines* ». Ils cherchent à définir les mesures concrètes qui permettront de préserver la combinaison de critères qui fait le caractère. Les intervenants socio-politiques parlent « de subjectivité », « *d'identité territoriale* », « *d'esprit des lieux* », « *d'approche sensible* », « *d'appropriation* », le caractère étant pour eux un concept fédérateur pour lancer une dynamique d'action collective. Les intervenants juristes ou administratifs parlent de « *sécurisation juridique* », de « *définition précise, univoque, non contradictoire* », ou encore de l'article L 331-4-1 et du tunnel du Somport. Leur enjeu est de faire du caractère un dernier « filet de secours » juridique, une dernière ressource pour les EP-PNx quand ils veulent s'opposer à un projet. Le concept de caractère est à la croisée de ces trois groupes d'acteurs, porteurs des trois rationalités de la carte de l'expertise historique des PNx.

La rédaction du caractère est donc un bon objet de recherche pour étudier l'évolution éventuelle des équilibres entre les acteurs tenants des trois rationalités. Le suivi de la rédaction de ce « point dur » montre a posteriori que les principaux acteurs pour qui elle « fait problème » sont les suivants : les techniciens du parc et des scientifiques (issus notamment du CS de l'EP-PNV), des représentants d'APN, le CNPN, certains élus locaux administrateurs et membres de l'association des maires du PNV, le président du CA, les juristes spécialistes des PNx, et le représentant de la tutelle des PNx au ministère de l'écologie, et le conseiller d'Etat en charge des PNx.

1.1.2 : Evolutions du texte et système de relations qu'elles traduisent

La rédaction du texte du caractère du PNV peut-être analysée en quatre phases : une phase de production, une phase de négociation locale, une phase de recadrage national, et une phase de validation finale.

La phase de production commence bien avant l'élaboration de la charte, puisque la définition du caractère est prévue dans le document de planification précédent : le programme d'aménagement de l'EP-PNV validé en 2003 qui formule le problème de la façon suivante :

« En premier lieu, il s'agit d'éviter d'altérer le "caractère du parc" par des aménagements inopportuns. Rappelons en effet que cette "protection défensive à-minima" constitue, en zone centrale, une obligation réglementaire. La mise en application de cet objectif suppose au préalable d'avoir défini ce qu'est le "caractère du parc". (...) Si la référence au "caractère du parc" et à la nécessité de ne point l'altérer est obligatoire d'un point de vue réglementaire, (...) l'utilité de cette notion dépasse largement ce strict cadre réglementaire. (...) Le respect de l'identité (...) passe par le respect de l'histoire de ce territoire, de l'héritage qu'elle nous a légué et de ce qu'en a enregistré la mémoire des sociétés humaines qui l'ont habité... ou aimé. Dans cette perspective, on cherchera à révéler, préserver et transmettre la mémoire du parc » (Programme d'aménagement 2003-2009 de l'EP-PNV).

La logique juridique est première, mais c'est largement une opportunité pour travailler avec les acteurs du territoire sur l'identité territoriale de la Vanoise, difficile à construire sur un territoire partagé en deux logiques centrifuges de vallées : la Tarentaise et la Maurienne. La phase de production dure de mai 2007 à mai 2009 et implique essentiellement des acteurs porteurs de la rationalité technique et scientifique. Un comité de pilotage est constitué en mai 2007 : il comprend 26 membres. La moitié est composée de membres du CS de l'EP-PNV (7 personnes) et de techniciens de l'EP-PNV (6 personnes). La participation des élus est très faible, évoluant au fil du temps entre 1 et 3 élus. Il se réunira 10 fois entre mai 2007 et janvier 2011, constituant de fait un chantier structurant de la réflexion du PNV. Un petit groupe en est issu, constitué de 3 sociologues, qui sera la cheville ouvrière de ce travail. La logique de la démarche est ascendante et vise à l'exhaustivité. Elle repose sur trois sources d'information: une enquête sociologique conduite en été 2007 par Adel Selmi (35 entretiens) ; des contributions spontanées lors de diverses réunions consistant à demander aux participants 5 mots qui leur viennent spontanément en tête en évoquant le caractère de la Vanoise (comité de pilotage, réunion du siège et des secteurs de terrain de l'EP-PNV) ; et une démarche très analytique à partir de la connaissance objective du territoire (atlas, bases de données, schémas d'interprétation...). L'ensemble est compilé en de grands tableaux excel, analysés et synthétisés par une chargée de mission de l'EP-PNV, qui décante ce matériau brut conséquent en plusieurs dimensions de la Vanoise : éternelle, haute montagne sauvage, diversité naturelle, montagne apprivoisée et stations. Notons que l'enquête sociologique met fortement en évidence les conflits de valeurs entre le monde de l'industrie du ski et le monde de la protection de la nature, montrant la vigueur encore actuelle du clivage mis en lumière par l'affaire de la Vanoise. Au printemps 2008, le directeur de l'EP-PNV demande à sa chargée de mission de rédiger sur ces bases un texte, en rappelant l'esprit du programme d'aménagement. Une consultation large sur ce « texte martyr » a lieu en juillet/août 2008 pour faire remonter des propositions de modifications. L'envoi nominatif à plus de 550 personnes et la possibilité de contribuer sur internet donnent lieu à 54

contributions, parfois détaillées et principalement d'acteurs qui ont pris sur le texte envoyé et comprennent sa logique scientifique et technique. Les maires, focalisés au même moment sur les enjeux de l'enquête publique relative au décret révisé du PNV, ne contribuent pas, et seule la société nationale des remontées mécaniques fait part d'un avis tranché et critique. Trois réunions du comité de pilotage permettent de finaliser un texte de 10 pages, dit « *texte long* », qu'il valide le 7 mai 2009. Il décrit avec un style plutôt littéraire la « *Vanoise éternelle, plurielle et indivisible* », *montagne à la fois sauvage et entretenue* » (partie I), la « *Vanoise ambivalente avec deux logiques pour un même territoire* », celle de la protection de la nature et celle des stations de ski (partie II), et envisage l'avenir avec un « *parc tisseur de lien* » en mettant l'élaboration de la charte dans cette perspective (partie III). C'est le texte qui a vocation à faire partie de la charte, et à avoir une dimension juridique. Un texte court en émane : c'est un résumé destiné au grand public. Ce texte clôt la phase de production qui a mobilisé essentiellement des acteurs suivant la rationalité technique et scientifique pour lesquels il fait consensus :

« On a abouti à un texte équilibré, mais en évitant trop de lissage, en gardant des mots forts mais consensuels, pour intégrer toutes les contributions que l'on avait recueillies, pour que chacun puisse s'y reconnaître » (chargée de mission de l'EP-PNV, août 2008).

La mission du comité de pilotage est terminée, et cette définition du caractère du PNV commence à être opérationnalisée : elle sert dès le printemps 2009 à structurer la réflexion interne à l'EP-PNV sur la cartographie des vocations dont la légende s'inspire largement des dimensions du caractère.

La seconde phase commence avec l'entrée en scène d'élus : le maire de Tigne s'exprime lors d'une réunion communale sur la charte pendant l'été 2009 en disant que « *si ce texte figure dans la charte, on ne la signera pas !* ». L'association des maires du PNV est consultée et son bureau du 5 octobre 2009 souligne plusieurs points de friction. Il faut dire en introduction à quoi va servir le texte, et nuancer certains termes : la dualité « *protégé ou aménagé* » laisse penser qu'aménagement signifie automatiquement dégradation, l'opposition entre un « *cœur naturel* » et une aire d'adhésion « *artificialisée* » est trop caricaturale, les termes consacrés à la Vanoise éternelle où « *toute arrogance de [la part de l'homme], tout signe ostentatoire de sa domination apparaîtrait déplacés* ». Il faut aussi, selon l'association des maires rééquilibrer la rédaction pour porter un regard positif sur l'activité humaine, et remettre le PNV à sa place : « *Le parc à l'ambition d'être un tisseur de liens, aujourd'hui, ce n'est pas une réalité, au vu des conflits et des réticences d'une partie de la population. Il faut qu'il démontre sa capacité à devenir un tisseur de lien, et donc modifier le titre de la troisième partie en mettant : et si le parc devenait un tisseur de lien* ».

L'association des maires demande également que le texte du caractère encourage le développement : « *le PNV doit se placer comme un partenaire, prêt à dégager des moyens pour capter des nouvelles clientèles ou fidéliser l'existante (...). La double mission du PNV n'est pas la préservation et l'éducation à l'environnement. Le rapport Giran précise qu'il s'agit de protection et de développement durable* ». La rationalité sociopolitique entre en jeu et les élus soulignent un par un les points qui montrent que la rédaction du caractère a jusqu'alors été faite selon une logique technique et avec un curseur mis du côté de la protection de l'environnement. Suit une négociation au mot et à la virgule près, qui mobilise l'association des maires, son bureau, et un groupe restreint d'élus qui se réunit le 10 novembre et fait une proposition de rédaction remettant en cause le texte validé en bureau de l'EP-PNV du 6 novembre 2009, montrant par la-même que le sujet divise les élus eux-mêmes, et que les porte-paroles des élus au bureau de l'EP-PNV ne sont pas pleinement légitimes. Malgré ces négociations préparatoires intenses, le débat sur le texte du caractère dure près de trois quart d'heure au CA du 26 novembre 2009 où il se focalise sur deux points : la référence à l'affaire de la Vanoise, et la question de la proximité entre le cœur et les stations. Limitons nous à détailler le premier pour lequel il faut comparer cinq versions du texte. La version initiale adoptée en comité de pilotage :

« Lors de l'«Affaire de la Vanoise», la lutte menée par les associations venues défendre l'intégrité de la zone centrale menacée par les projets de Val Chavière et d'équipement du glacier de Chavière, a constitué un moment fondateur pour le mouvement de « protection de la nature » et conféré au parc une valeur symbolique. » (Version initiale, mai 2009).

La référence au mouvement de protection de la nature disparaît après les négociations en bureau de l'EP-PNV pour une formulation plus neutre restreinte aux PNx :

« Lors de l'«Affaire de la Vanoise», la lutte menée par les associations venues défendre l'intégrité de la zone centrale menacée par les projets de Val Chavière et d'équipement du glacier de Chavière, a constitué un moment fondateur pour les parcs nationaux et conféré à celui de la Vanoise une valeur symbolique » (Version adressée au membres du Conseil d'administration, issue du bureau de l'EP-PNV du 6/11/09)

Le groupe restreint d'élus issu de l'association des maires du PNV supprime la référence à l'affaire de la Vanoise, et au moment fondateur pour la protection de la nature :

« Quelques conflits ont, dans les dernières décennies, illustré cette confrontation entre projets d'extension de domaines skiables et volonté de préservation de l'intégrité de la zone centrale. Ils se sont conclus par une reconnaissance accrue du Parc et une sanctuarisation de son périmètre ». (Proposition du groupe restreint d'élus du 10/11/09).

En urgence, le directeur de l'EP-PNV négocie une nouvelle formulation à proposer en séance du CA, qui réintègre la dimension symbolique sans parler de l'affaire de la Vanoise :

« Quelques conflits ont, dans les dernières décennies, illustré cette confrontation entre projets d'extension de domaines skiables et volonté de préservation de l'intégrité de la zone centrale. Ils se sont conclus par une reconnaissance accrue du Parc, assortie d'une valeur symbolique, et une sanctuarisation de son périmètre ». (Proposition en séance du CA du 26/11/09).

Le débat en CA est très vif, allant jusqu'à l'emploi du terme très fort de « révisionnisme » :

« Je regretterai le retrait de la mention relative à l'affaire de la Vanoise. Je ne souhaite pas que cet élément soit minimisé car il s'agit d'un moment important de l'histoire du Parc national de la Vanoise. Ca serait du révisionnisme ! » (Représentant d'APN).

« L'affaire est importante mais sans prononcer le terme, l'essentiel est dit dans le texte. » (Président du CA de l'EP-PNV).

« Je pense que le fait de partir sur une vision partagée ne doit pas minimiser des éléments de l'histoire ! » (Président du CS de l'EP-PNV).

(...)

« Il ne faut pas faire abstraction de l'histoire et du passé. Je suggère de partir de la nouvelle proposition de texte avec une nouvelle rédaction. » (Préfet).

« Il y a un très fort ressentiment des habitants. Ce paragraphe a choqué les élus à cause de la connotation qu'il sous-entend ! ». (Elu).

La version finalement adoptée à l'unanimité moins deux abstentions, après un arbitrage du Préfet pour garder la référence à l'affaire de la Vanoise tout en amoindrissant la dimension symbolique, est la suivante :

« Quelques conflits, comme l'Affaire de la Vanoise ont, dans les dernières décennies, illustré cette confrontation entre projets d'extension de domaines skiables et volonté de préservation de l'intégrité de la zone centrale. Ils se sont conclus par une reconnaissance accrue du Parc, porteuse d'une valeur symbolique, et une sanctuarisation de son cœur » (version adoptée en CA du 26/11/09).

La référence à un « moment fondateur » pour la protection de la nature n'est donc pas retenue. Le fond des échanges, autant que l'énergie mise par les différents acteurs dans cette phase de négociation témoigne des conflits de valeurs sous-jacents, et montre que les relations conflictuelles se jouent sur éléments symboliques et de principe. Au terme de cette phase, la rédaction du texte sur le caractère fait consensus entre acteurs techniques, scientifiques et élus locaux, ce qui constitue en soi une avancée importante :

« La rédaction sur le caractère, même si elle a été très difficile a eu le mérite de nous permettre d'aborder indirectement, et « à froid » les conflits de valeurs, d'en discuter et de mieux comprendre les logiques des uns et des autres. La construction de ces relations nous servira forcément dans la rédaction de la charte plus globalement » (chargée de mission de l'EP-PNV, août 2008).

La troisième phase, le recadrage, est marquée par l'entrée en scène des acteurs porteurs de la rationalité juridico-administrative : en juin 2010, une visite du conseiller d'Etat en charge des PNx a lieu avec les représentants de la tutelle des PNx au ministère de l'environnement dans le parc amazonien de Guyane. Une discussion s'engage sur la définition du caractère de ce parc singulier et l'appui du conseiller d'Etat est demandé. Il prend alors connaissance du texte validé dans le PNV : ce texte pose problème, il est trop long, trop littéraire, pas

directement opérationnel, avec un certain mélange entre cœur et aire d'adhésion, et des contradictions internes susceptibles d'être sources de contentieux ; mentionner les stations de ski dans ce texte, c'est prendre le risque d'en légitimer le développement. Cette position du Conseil d'Etat est immédiatement relayée par le ministère, puis le CNPN et le CIPN dont un juriste du ministère assure concrètement le secrétariat :

« Travailler à un seul texte, concis, relatif au caractère du parc national, qui devra faire clairement ressortir les éléments fondamentaux du caractère du cœur ainsi que les éléments de solidarité écologique entre le cœur et l'aire optimale d'adhésion » (avis CNPN sur l'APS du PNV, 23/6/2010).

« Recommande à l'EP du PNV d'une part, sur la forme, à une beaucoup plus grande concision et une définition en un seul endroit de la charte, et d'autre part, sur le fond, à respecter les recommandations rédactionnelles du Conseil d'Etat sur l'énoncé du caractère » (avis CIPN sur l'APS du PNV, 25/6/10).

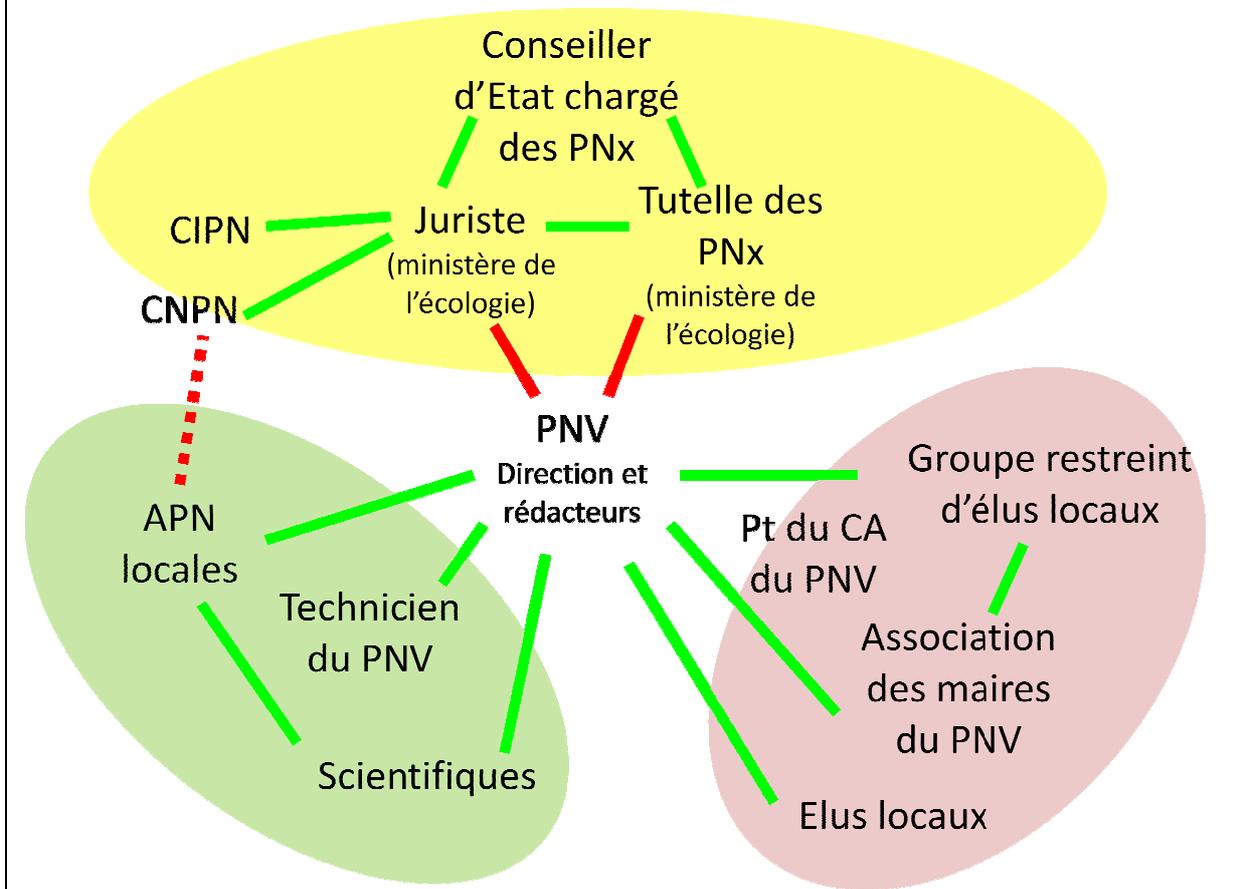
Dans les mois qui suivent, des échanges, parfois tendus ont lieu entre les juristes du ministère de l'écologie et la direction de l'EP-PNV qui défend le texte littéraire issu d'un travail partenarial de plus de 3 ans et le consensus difficile qui a été trouvé.

« Ce texte est issu d'une validation très difficile en CA après trois ans de travail. La question, c'est quel est l'objectif du texte sur le caractère ? Pour nous, c'est un texte littéraire, et pas seulement juridique » (Directeur de l'EP-PNV en séance du CNPN du 23/6/10).

1.1.3 : Stratégies d'acteurs et « règles du jeu » de l'action collective

Le sociogramme des relations qui s'articulent autour de la rédaction du caractère du PNV est alors le suivant :

Encadré 4 : Sociogramme des relations entre acteurs autour de la rédaction de la charte du PNV sur le caractère (juillet 2010)



L'approche technique et scientifique de la phase initiale de production du texte s'est hybridée avec l'approche politique lors de la phase de négociation de l'automne 2009. Lors de la troisième phase, l'EP-PNV, parc le plus avancé sur la rédaction de son caractère, essuie en quelque sorte les plâtres dans un processus d'innovation collective simultanée d'un grand nombre d'acteurs par nature très incertain (Friedberg 1997) : les règles du jeu de l'écriture de la charte se structurent au fil de l'eau, et viennent contredire les efforts effectués pour déplacer les équilibres des règles de la gouvernance historique des PNx que nous avons précédemment décrites. La rédaction du caractère du PNV a été l'occasion de tisser des liens (dépasser l'évitement) et de lisser les conflits entre le « monde de la protection de la nature » et celui de « l'industrie du ski ». Ce nouvel équilibre relationnel est fragile comme le montre le retour à des discours théâtraux lors du débat en CA, et en reste à l'état de reconnaissance mutuelle des logiques antagonistes. Le recadrage juridique opéré à partir de juin 2010 entre en tension avec ce consensus local, en créant un clivage entre niveau local et niveau national. Il est manifeste au sein des acteurs défenseurs de la protection de la nature : les associations locales ont obtenu le maintien de la référence symbolique à l'affaire

de la Vanoise et savent l'équilibre fragile et les efforts qui ont été nécessaires pour finaliser un texte qu'il ne faudrait plus retoucher ; le CNPN demande en revanche la reprise complète du texte pour le raccourcir. Soulignons enfin l'influence d'un juriste du ministère de l'écologie sur les avis du CNPN : tenant la plume des compte-rendu, et ayant le pouvoir de proposition de l'avis avant sa circulation et sa validation par le président du CNPN, cette influence va aller croissant, et se traduire concrètement par une rédaction de plus en plus juridique des avis du CNPN précédés par exemple de visas nombreux, et insistant dans le corps du texte sur des points de nature juridique parfois en marge des préoccupations des membres du CNPN (parmi les 29 membres de la commission du CNPN qui examine les chartes de PNx, il n'y a qu'un juriste, qui intervient en outre au nom de la société nationale de protection de la nature). En ce qui concerne le CIPN, son influence est aussi déterminante et plus légitime puisque ce comité exprime l'avis interministériel de l'Etat (dont le ministère de l'Ecologie) sur l'ensemble des dossiers traitant des parcs nationaux.

1.1.4 : Derrière la stabilité, l'innovation ? Analyse ciblée sur la résolution du problème de rédaction du « point dur »

La façon dont ces tensions entre alliance locale et alliance nationale vont se conclure est sans surprise. Les avis formels du CNPN et du CIPN sont de premiers « effets cliquets », marquant la supériorité de la rationalité juridico-administrative sur les deux autres, mais ils restent des avis consultatifs. Le ministère de l'écologie va consolider cette vision du caractère de façon plus directe par une lettre circulaire envoyée par la direction de l'eau et de la biodiversité (tutelle des PNx) aux présidents de CA de PNx le 12 octobre 2010 précise :

« J'appelle instamment votre attention sur l'intérêt d'examiner attentivement les remarques et suggestions du CNPN et du CIPN (...). Le caractère doit répondre au cahier des charges défini en annexe. Sur le fond, il doit être non contradictoire et toujours univoque et sur la forme, être extrêmement synthétique (2 pages maximum) et unique (sans renvoi à une annexe de la charte) » (Lettre du directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature aux présidents de conseil d'administration de PNx, 12/10/10).

L'annexe à laquelle il est fait référence détaille en une page les attendus du Conseil d'Etat en commençant par ces termes :

« Comme l'a rappelé à plusieurs reprises la conseillère d'Etat qui assiste la DEB et les établissements publics sur la charte, l'objectif premier de la définition du caractère du parc est de permettre d'apprécier juridiquement, en dernière limite de raisonnement (lorsque les textes en vigueur ne permettent pas d'y répondre catégoriquement), si une activité humaine peut être exercée ou non dans le cœur du parc et en ce sens, si une décision de refus d'autorisation spéciale dans le cœur est régulière. » (Annexe de la lettre précitée).

L'EP-PNV se plie à ce recadrage, et son CA du 18 novembre 2010 « prend acte de la nécessité de reprendre le texte caractère pour un texte unique, court dont la portée doit être opérationnelle, à la demande du Ministère de l'Ecologie » sans ouvrir de débat sur la question. Le comité de pilotage est à nouveau réuni le 1^{er} février 2011. Il est l'occasion d'une nouvelle tentative de suppression de la référence à l'affaire de la Vanoise par le président du CA de l'EP-PNV à qui le directeur rétorque que la question a été tranchée en CA. La chargée de mission de l'EP-PNV retravaille un texte de 3 pages qui est validé en CA du 21 avril 2011, sans débat particulier.

Les différents avis et textes cités précédemment ont été suffisants pour cadrer le travail des parcs nationaux, mais les juristes du ministère souhaitent aller plus loin pour cadrer l'appréciation ultime éventuelle du juge administratif. L'organisation du colloque sur le caractère des PNx, par PNF le 8 avril 2011 est une opportunité de le faire : le programme de la journée fait une place importante au regard juridique sur le caractère avec une table ronde spécifique, et globalement trois interventions en tribune (conseillère d'Etat, juriste du ministère, et ancien sous-directeur des espaces naturels, tutelle des PNx au ministère). Le message est clair, le ministère et le Conseil d'Etat s'instituant en arbitres ultimes sur la définition du caractère et la façon dont il irrigue l'ensemble de la charte :

« Dès le début de la charte, cette formalisation du caractère a une vocation juridique claire. La mobilisation stratégique et politique autour d'une vision partagée, entre objectivité et subjectivité, induit une grille de lecture particulière puisque tous les objectifs et programmes d'action doivent être au service du caractère du parc, ou neutres. A contrario, si la charte, quelque part, induisait des effets destructeurs pénalisant pour le caractère du parc, il appartiendrait au ministère ou au Conseil d'Etat d'y mettre bon ordre. » (juriste, colloque d'Aix en Provence, 9/4/11).

En outre un dossier de 71 pages intitulé « le caractère d'un parc national au sens de la loi du 14 avril 2006 et de ses textes d'application », rédigé par les trois mêmes acteurs, est versé aux actes du colloque. Il fait une exégèse de la genèse, du sens et de la portée juridique du concept de caractère dans la loi de 2006, en prenant appui sur des éléments historiques, la jurisprudence et le sens donné à la loi par le législateur. Voilà l'arbitraire potentiel du juge administratif étroitement encadré !

En termes de modalités d'action collective, la résolution du problème lié à la rédaction du caractère du PNV montre donc une consolidation des jeux d'acteurs existant plus qu'un déplacement des équilibres relationnels : la suprématie de la logique juridico-administrative est réaffirmée, en mobilisant les ressources de la procédure nationale et de la fonction de tutelle du ministère de l'Ecologie. Plusieurs « points de véto » permettent un cadrage

progressif, avec des « effets cliquet » qui ancrent cette suprématie dans un dispositif constitué d'une articulation de texte juridico-administratifs. Malgré un travail de négociation long et fastidieux (plus d'une dizaine de textes « caractère » en tout), le consensus entre l'EP-PNV et les élus du territoire apparaît fragile puisque toute occasion est saisie pour tenter de le remettre en cause comme ce fut le cas en comité de pilotage du 1^{er} février 2011. Enfin, il est patent que l'EP-PNV et les acteurs locaux n'ont pas la main : les trois ans de travail pèsent peu face au niveau national dont l'arbitrage, est considéré comme légitime et suscite très peu de débats localement. Ce dernier point, qui fut une surprise pour nous, est en fait la confirmation que dans le jeu d'acteur local, la résolution de problème par arbitrage autoritaire du niveau national fait partie des « règles » communément admises.

1.1 : La rédaction d'un préambule à la charte : une réactualisation du rassemblement sur des choix flous.

1.1.1 : Contexte, enjeux et acteurs en situation d'interdépendance

Après la « crise institutionnelle » du CA du 10 juin 2009 lors duquel les élus ont rejeté en bloc l'ébauche de charte proposée par l'EP-PNV, un CA de relance est organisé à titre exceptionnel le 17 juillet en présence du sous-directeur des espaces naturels du ministère de l'Ecologie, tutelle des PNx. Cette relance est validée par le CA dans une délibération qui fixe un nouveau calendrier et une nouvelle méthode pour élaborer la charte. Celle-ci intègre explicitement une demande forte des élus soucieux de reprendre la main sur le cadrage général de ce projet de territoire :

« A l'automne 2009, les éléments suivants seront mis en œuvre : contribution, sous forme de préambule, élaborée par les élus pour donner un cadre stratégique à la charte ; (...) » (délibération sur la charte du CA de l'EP-PNV du 17/7/09).

Mais ce travail de proposition des élus prend du temps :

« Les maires nous ont dit depuis juillet qu'ils travailleraient sur le préambule, mais on est un peu inquiets sur la mobilisation de l'association des maires, au-delà du discours de façade : ils ne se réunissent pas ! On les a relancés, le président du parc a relancé le président de l'association des maires, mais il l'a trouvé plutôt sur la défensive, alors on leur a mis la pression pour que l'on ait un texte à étudier au bureau du 5 octobre » (Agent de l'EP-PNV, novembre 2009).

Notons que l'association des maires du PNV, qui regroupe les maires des 29 communes concernées par le territoire-PNV était en sommeil, sans président depuis 2006, et qu'elle n'a été réactivée que fin 2008 sous l'impulsion d'Alain Marnezy, maire d'Aussois, qui en a pris la présidence jusqu'à son élection à la présidence du CA de l'EP-PNV le 10 juin 2009. La motivation pour sa relance était claire :

« Après les élections de 2008, beaucoup de maires ont changé et on s'est retrouvé dans un vide, le PNV a commencé à mettre en place des réunions en s'adressant aux élus un par un, individuellement. (...) Ruffier des Aimes [ancien président de l'EP-PNV, maire de Champagny en Vanoise], avait insisté : il faut absolument relancer l'association des maires, sinon vous allez rester au bord de la route. (...) On était plusieurs à penser qu'il fallait remettre en selle l'association des maires pour mettre les élus collectivement en face des instances du PNC pour écrire la charte ». (Maire du territoire-PNV, mai 2010).

La concrétisation d'un travail collectif entre élus de la Maurienne et de la Tarentaise est difficile. Ceux-ci répondent à deux identités territoriales très différentes, et sont le plus souvent cantonnés dans des logiques individualistes voire concurrentielles (entre stations de ski). De plus, l'association n'a aucune ressource en ingénierie et en animation, et les maires n'ont pas de temps à y consacrer. L'émergence concrète de ce collectif des maires est facilitée à partir de l'automne 2010 grâce à la mise à disposition partielle par le CG73 d'un chargé de mission de « Mission Développement Prospective » (MDP), un organisme d'étude et de prospective au service du développement territorial de la Savoie. Le 1^{er} octobre le bureau de l'association des maires du PNV se réunit. Le 2 octobre son président appelle le directeur de l'EP-PNV pour lui dire que la proposition de préambule est en cours de finalisation, et elle est distribuée en séance lors du bureau de l'EP-PNV du 5 octobre. Son accueil est très positif :

« Du point de vue de l'équipe, le texte de cette contribution est très constructif, c'est un point de départ très positif » (directeur de l'EP-PNV, novembre 2009).

« C'est eux qui l'on écrit, mais on aurait pu écrire la même chose (...). C'est un document plus sur la relation entre le territoire et le PNV que sur la charte (...). Assurément, derrière, il y a un travail de MDP, il y a de la plume derrière, même si les élus l'on repris à leur compte » (directeur adjoint de l'EP-PNV, novembre 2009).

L'examen approfondi du document est remis à la séance suivante du bureau de l'EP-PNV, ce qui rassure les élus qui en font partie : le fait d'être porte-parole des autres maires, et de fait contributeurs à la charte de l'EP-PNV les met en effet dans une position difficile. C'est une prise de risque importante pour eux, à la fois vis-à-vis des autres élus, et vis-à-vis de leurs populations avec lesquelles, il se retrouvent, selon leur dire, en porte-à-fa :

« Le texte n'a pas été vu en assemblée plénière de l'association des élus, il n'a pas été validé, toutefois (...) sur l'esprit qui a prévalu dans ce travail, on se réfère au rapport Giran comme si c'était un acte de naissance : les parcs ont deux missions essentielles, la protection et le développement durable (...). Les élus souhaitent (...) que le parc ne soit pas un juge de paix mais un véritable acteur. Il faut noter un véritable problème dans l'harmonie de nos territoires entre le parc et les habitants (...). Les populations ressentent de la méfiance par rapport à

l'établissement public. » (Elu, président de la communauté de commune Haute-Maurienne Vanoise, qui intervient en porte-parole des élus).

« Les élus présents ont presque un sentiment d'illégitimité par rapport aux autres élus, et en particulier à leur conseil municipal. Dans mon conseil, je ne suis pas compris, on me traite de collaborateur (...). Si je demandais l'autorisation de mon Conseil Municipal pour aller aux réunions du PNV, je n'y viendrai pas, j'y viens presque en cachette » (maire du territoire-PNV).

C'est dans ce contexte de prise de responsabilité difficile des élus dans la rédaction de la charte, et de construction fragile d'un collectif des maires du PNV que la rédaction du « point dur » sur le préambule commence. Son suivi montre a posteriori que les principaux acteurs pour qui elle « fait problème » sont les suivants : les membres de la direction de l'EP-PNV qui tiennent la plume de la rédaction de la charte, le président du CA de l'EP-PNV, les maires et leurs porte-paroles, les représentants des associations de protection de la nature, les personnalités scientifiques et techniques nommées au CA par le ministre de l'Ecologie et le CNPN, le Préfet et le DREAL Rhône-Alpes.

1.1.2 : Evolutions du texte et système de relations qu'elles traduisent

Le texte est mis en débat lors du bureau du 6 novembre 2009, en tant que « *contribution de l'association des maires* » à la charte. Trois points sont immédiatement controversés. Nous concentrerons notre analyse sur ces points. Le premier tient à la légitimité même de ce texte, et à sa place dans la charte. Conformément à la délibération du CA du 17/7/09, les élus l'ont rédigé comme un avant propos à placer au début de la charte pour en cadrer l'esprit général. Ceci pose immédiatement question à un représentant des APN :

« Je ne vois pas quel est le rôle de ce préambule. Il comporte des éléments conjoncturels qui n'auront pas la durée de vie de la charte (...). Il y a déjà un texte en préambule à la charte (...). Comment le texte des élus se place-t-il par rapport à l'ensemble » (Représentant du CS de l'EP-PNV, bureau du 6/11/09).

Le texte auquel il est fait référence est le texte dit « littéraire » des principes fondamentaux applicables à l'ensemble des parcs nationaux (en complémentarité avec l'arrêté ministériel du 23/2/07 du même nom), que le ministère de l'Ecologie impose comme texte introductif de toutes les chartes de PNx. Ce-dernier explique brièvement ce qu'est un parc national, ses objectifs (« *l'excellence dans la préservation et la gestion* » d'un espace « *en grande partie exceptionnel* »), ce qu'est la charte et l'esprit qu'implique l'adhésion à la charte :

« En s'engageant sur la charte, les acteurs concernés reconnaissent une valeur exceptionnelle au cœur du parc national et décident d'y privilégier une gestion conservatoire. Ils décident de se donner les moyens de consolider la solidarité écologique, économique, sociale et culturelle de fait entre cette zone et les territoires qui l'entourent, sur la base d'un

développement durable (Texte dit « littéraire » des principes fondamentaux applicables à l'ensemble des PNx, associé à l'arrêté ministériel du 23/2/07 du même nom).

Même si le terme de développement durable est mis en avant, la logique des « fondamentaux » met la priorité sur le cœur protégé et la préservation de son patrimoine. La charte aborde la question du développement en aire d'adhésion dans la perspective d'une « solidarité » avec le cœur. Autrement dit, la logique de ce texte introductif à toutes les chartes de PNx va du centre vers la périphérie : il s'agit de protéger le cœur et d'orienter le développement en aire d'adhésion pour assurer une meilleure préservation du cœur (solidarité écologique) en l'échange d'une solidarité économique, sociale et culturelle que le texte oriente sur la valorisation par le PN des activités qui contribuent à la préservation du cœur, sur le maintien de la qualité et de la quantité de ressources qui sont utiles en AOA (l'eau par exemple), sur l'amélioration de la qualité de vie des habitants, et de l'attractivité touristique du fait de la « proximité d'un riche patrimoine naturel, culturel et paysager ». Derrière la controverse sur la légitimité et la place du texte proposé par les élus se joue donc l'importance relative de ce préambule par rapport aux « principes fondamentaux des PNx ».

« Il faudrait vérifier la possibilité de mettre ce texte des élus éventuellement en annexe » (Agent de l'EP-PNV).

« Cela n'aurait pas la même portée » (Elu du territoire-PNV).

Le deuxième point de controverse concerne le rôle attendu de l'EP-PNV en matière de développement local, et ses relations avec les acteurs du territoire. Le texte proposé par les élus est assez explicite : les relations actuelles entre l'EP-PNV et le territoire sont très mauvaises, et seule une implication forte, à travers la charte, de l'EP-PNV en matière de développement et de promotion du territoire, ainsi que l'instauration de règles du jeu claires permettra de dépasser ces relations de défiance. C'est d'ailleurs ce que souligne le rapport du député Giran, rendu au premier ministre en 2003, qui a été l'un des éléments initiateurs de la réforme de 2006 :

« Le rapport GIRAN ainsi que l'enquête publique conduite préalablement au décret d'avril 2009 appliquant la nouvelle législation au Parc de la Vanoise font ressortir un sentiment de dépossession et une défiance vis-à-vis de l'instance Parc. La plus value apportée par le Parc n'est pas perçue, ou pas à la hauteur des contraintes qu'il génère. Cette situation conduit à repenser « l'espace Parc » et à renouveler le mode de relation entre l'administration du Parc et les acteurs locaux, au premier rang des quels les collectivités territoriales (...).

Il convient aussi que soit précisée sa responsabilité (engagement) dans le domaine du développement : les moyens mis en œuvre, le partage des ressources humaines et techniques entre protection et développement, sa responsabilité au regard de la prospérité des populations du territoire. (...)

C'est le principe même de la charte que d'explicitier les règles qui vont régir cet espace et les conditions de leur mise en œuvre. La clarté et la bonne compréhension de ces règles sont les conditions à l'instauration d'un climat de confiance. (...)

La promotion du territoire Vanoise, dans ses différentes composantes, pourrait être une action significative portée par le Parc avec le concours des partenaires locaux. Cela constituerait un signal fort d'engagement du Parc dans le développement touristique.» (Proposition de préambule par l'association des maires, octobre 2009).

Plusieurs réactions au cours du bureau remettent en cause cette vision des élus notamment sur le fait que « *ce n'est pas de la vocation du parc de consolider le développement des sports d'hiver* » (représentant d'APN).

Le troisième point de controverse concerne la neutralité (ou pas) de l'adhésion des communes à la charte en matière d'accès aux financements publics. La proposition des élus prône la neutralité :

« Le principe posé est celui de la libre adhésion des communes. Cela suppose que la décision d'adhérer, ou de ne pas adhérer, soit neutre quant aux ressources et financements d'origine divers auxquelles les communes et leurs groupements peuvent prétendre. » (Proposition de préambule par l'association des maires, octobre 2009).

Les réactions sont immédiates, notamment de la part des représentants des APN :

« Le parc ne peut pas être un agent de développement économique (...) au point de vue de la neutralité, si une commune ne rentre pas dans l'aire d'adhésion, le parc est délié de toute obligation, dans un souci de cohérence » (représentant d'APN).

« On ne peut pas revendiquer des moyens et des ressources et ne pas adhérer » (représentant du CS de l'EP-PNV).

Le directeur de l'EP-PNV conclut ce débat en disant que « *la réponse du parc ne sera pas dans le tout ou rien* », et propose à l'association des maires de prendre en compte les quelques modifications demandées et pour ce qui n'est pas tranché, de remettre ce débat au CA du 26 novembre 2009. Lors de ce CA, le scénario se répète : l'analyse détaillée des échanges sur le préambule proposé par les élus montre deux alliances. La première regroupe les représentants des associations de protection de la nature, les personnalités nommées par le ministre de l'Ecologie, un représentant des activités de pleine nature et le représentant de l'ONF, par ailleurs vice-président du CNPN. La seconde alliance regroupe les élus, qu'ils soient maires, président de communauté de commune ou conseiller général. Retenons simplement quelques échanges illustratifs de l'ensemble du débat qui réaborde directement ou indirectement les trois points de controverse détaillés ci-dessus :

« Ce document a été rédigé par un groupe de travail de l'association des maires. (...) Ce texte retrace les points que l'association des maires souhaite voir aborder dans la charte » (Président de l'association des maires qui donne lecture des modifications souhaitées après l'examen au bureau du Parc.CA du 26/11/09).

« Il faut que le texte soit cohérent. Je trouve qu'il a été amélioré mais il reste ambigu car on ne peut pas défendre tout et son contraire. On ne peut dire aux élus réunis dans l'association : « n'adhérez pas, ça ne changera rien pour vous ! » » (Représentant des APN, .CA du 26/11/09).

« Je veux vraiment insister sur l'importance de ce texte qui représente la réflexion des élus pour travailler dans le bon sens ». (Maire, .CA du 26/11/09).

« Ce texte veut montrer la participation des élus dans une co-écriture. Il serait dommageable de sen exonérer. (...) Je trouve la proposition plutôt positive ». (Conseillère générale, .CA du 26/11/09).

« Je propose que l'on prenne plutôt le terme de « contribution des élus » et que l'on ne l'appelle pas préambule. » (Représentant des APN, .CA du 26/11/09).

« Si la décision du Conseil d'administration est de mettre le texte de la contribution en annexe, il ne faut pas fermer l'entrée à une autre contribution. » (Représentant des sports de nature).

« J'insiste, et je vous rappelle qu'il y a un an il n'était pas évident de produire un tel document. » (Président de l'association des maires, CA du 26/11/09).

« Compte tenu des difficultés que nous rencontrons au sein de nos conseils municipaux. Un vote unanime serait ressenti comme un rapprochement avec le Parc. Ce serait bienvenu pour soutenir notre initiative » (Maire, CA du 26/11/09).

A la volonté de faire reconnaître cette avancée et cette prise de risque par les maires à sa juste valeur répond la volonté de minimiser son importance en considérant qu'il y a déjà le préambule des fondamentaux, et qu'il pourrait y avoir en annexe de la charte une contribution des élus, mais au même titre qu'une contribution des APN, des pêcheurs... ou d'autres acteurs du territoire. Sans que le débat soit tendu, il est patent que dans cette partie de « ping-pong », aucun consensus ne peut être trouvé. Le président et le directeur de l'EP-PNV restent neutres dans le débat et le Préfet, en médiateur, propose in fine de prendre acte de ce texte tout en précisant qu'il ne s'agit pas d'un préambule. Le président de l'EP-PNV fait alors voter à l'unanimité la délibération suivante :

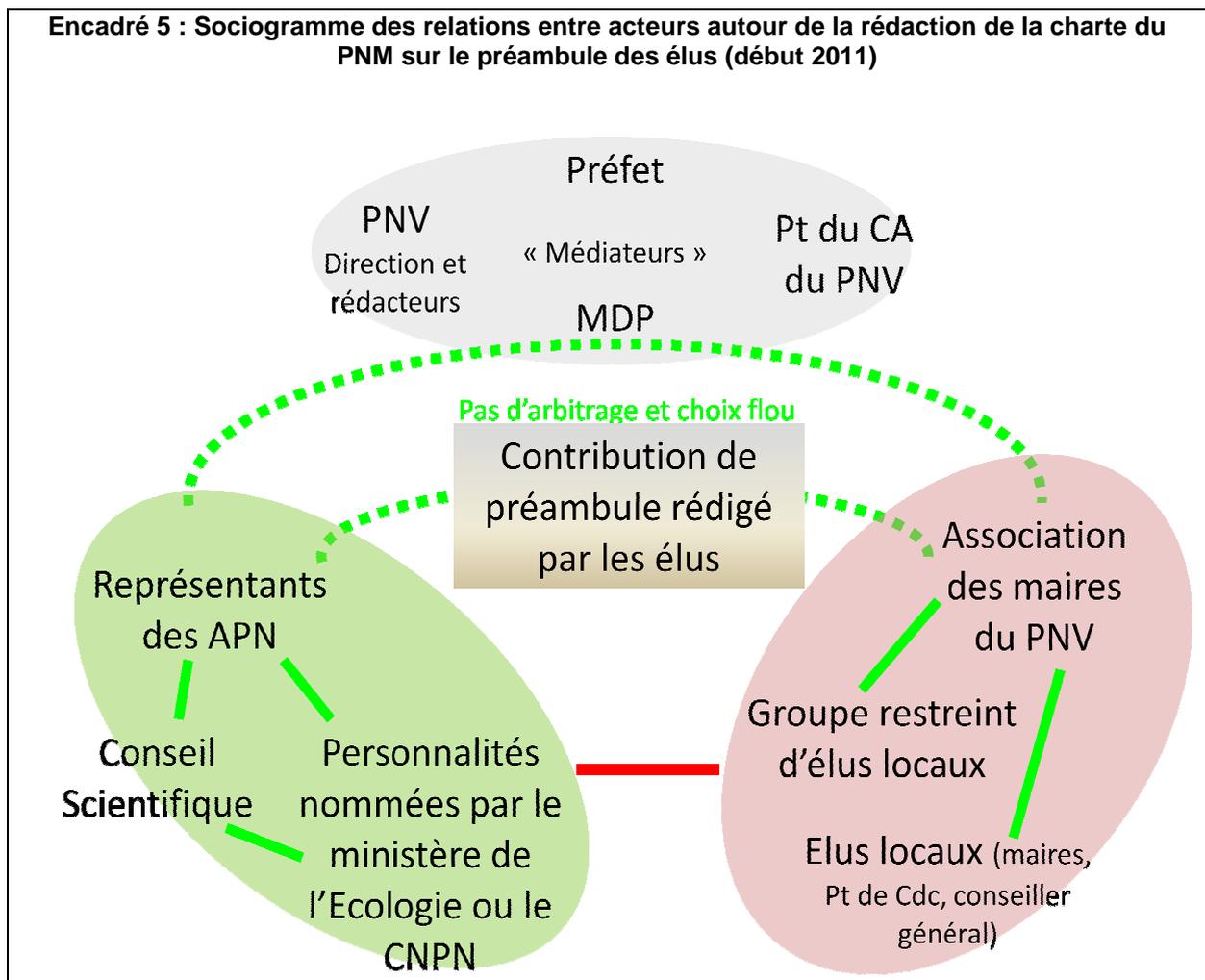
« Après en avoir délibéré le CA prend acte avec intérêt de la contribution, ci-jointe, de l'association des maires, à l'élaboration de la charte, intitulée « Pour un développement harmonieux de la Vanoise » » (délibération du CA du 26/11/09 sur la contribution des élus).

Ce terme de « prendre acte », que l'on retrouvera à plusieurs reprises dans les avis formels de l'EP-PNV, est symptomatique d'une position de rassemblement sur un choix flou : validation ou rejet ? Préambule ou contribution des élus ? Neutralité vis-à-vis des financements ou pas ? L'incertitude et le flou sont maintenus et chacun repart avec l'interprétation de la décision qui l'arrange. Celle-ci semble consensuelle, mais un rassemblement sur des choix flous ne peut pas être le socle d'une véritable action collective. Ainsi, la validation de la contribution des élus comme préambule à la charte est-elle considérée comme acquise dans une lettre de vœux envoyée en janvier 2010 par le président du CA de l'EP-PNV à tous les maires. Il y met en avant ses victoires politiques (sur les mots du caractère, sur le préambule et le calendrier en particulier), et appelle les maires à contribuer positivement à l'élaboration de la charte, présentée comme une « opportunité à saisir pour franchir une étape dans la vie du territoire en dépassant les méfiances, parfois

dues à des méconnaissances réciproques, et en pensant l'avenir en partenariat et en complémentarité » :

« Un texte a été élaboré par l'Association des Maires, intitulé « Pour un développement harmonieux de la Vanoise ». Il indique les principes que les collectivités locales souhaitent voir pris en compte dans la charte et, plus généralement, dans les relations entre l'établissement public et les collectivités locales. Cette contribution, approuvée en Conseil d'administration, devra prendre place en introduction à la charte, en parallèle au préambule imposé par l'Etat. » (Lettre du président du CA de l'EP-PNV aux maires, janvier 2010).

Notons que cette lettre a été envoyée de la propre initiative du président du CA, sans discussion préalable avec la direction de l'EP-PNV, qui aurait probablement nuancé ces propos. Le choix de termes compatibles avec l'interprétation du flou par les maires, est pour le président de l'EP-PNV une « condition sine qua non pour tenter d'emporter la mobilisation constructive des élus » qu'il appelle de ses vœux. Le bureau du 29 janvier 2010 validera l'idée d'un « avant-propos de l'association des maires » aux côtés d'un avant-propos du président du CA. Le sociogramme des relations qui s'articulent autour de la rédaction du préambule est alors le suivant :



Malgré l'opposition de vision entre les deux alliances que nous avons décrites, un consensus apparent a été construit par deux mécanismes : le choix flou sur le préambule, et l'entremise de médiateurs, en particulier le chargé de mission de MDP qui a la confiance du CG73, de l'association des maires, du président de l'EP-PNV, et qui a eu plusieurs échanges en coulisse et en confiance avec le directeur-adjoint de l'EP-PNV (qui regrette néanmoins « *un fonctionnement du président dans une logique de cabinet avec un directeur de cabinet externe au PNV !* », janvier 2010).

Mais ce rassemblement sur des choix flous est fragile et sera de courte durée : le texte des élus ne figure pas dans l'avant projet de charte (APS) présenté en bureau de l'EP-PNV le 9 avril 2010. Les élus « montent au créneau » et le bureau délibère : « *le préambule rédigé par l'association des maires (...) mérite une place dans la charte car il marque l'engagement des communes qui auront à adhérer à la charte* ». Le CA du 27 avril 2010 délibère clairement en ce sens, après un débat quasi identique aux précédents, et un vote gagné par les élus (0 contre, 18 pour, 10 abstentions) :

« Le CA décide pour introduire la charte, de placer la contribution proposée par l'association des maires après les principes fondamentaux, le texte devant être ajusté dans le cadre de la concertation sur l'avant-projet. » (Délibération du CA de l'EP-PNV du 27/4/10).

La décision du CA porte sur la place du document, mais la question de son contenu n'est pas tranchée au niveau local. Arrive alors la première étape de la procédure formelle nationale, qui va se charger de le faire :

« Le CNPN prend en compte avec intérêt la déclaration introductive des élus (...). Il recommande d'en revoir la rédaction pour la rendre plus positive, rassembleuse et plus tournée vers l'avenir. Elle doit s'inscrire dans une déclinaison, adaptée à la Vanoise, des grands principes des parcs nationaux (...). Le CNPN recommande une révision du paragraphe relatif aux moyens financiers en cohérence avec le principe de solidarité nationale (...) qui n'a de sens que pour les communes adhérentes » (Avis du CNPN du 23/6/10).

Cet avis marque un nouveau glissement sémantique (« déclaration introductive »), et tranche le troisième point de controverse : l'adhésion à la charte ne peut être neutre. Mais il marque surtout une volonté de recadrage forte : le texte des élus doit être une déclinaison des principes fondamentaux des PNx, alors même que l'intention des élus était, avec leur préambule, de les contrebalancer par leur vision des choses. Le sujet est abordé rapidement, quasiment sans débat lors du CA du 12 juillet 2010 sur l'APD de charte. Le texte est présenté comme « *propos introductif de l'association des maires des communes du PNV* », mais les acteurs en parlent de façon de plus en plus neutre, en le mentionnant simplement par son titre « *Partie 1.2 – Pour un développement harmonieux de la Vanoise* » :

« Le CA délibère pour signaler explicitement qu'il s'agit d'un texte produit par l'association des maires, étant convenu que ce texte sera en partie réécrit lorsque le projet de charte sera abouti. » (Délibération du CA de l'EP-PNV du 12/7/10).

Le flou demeure. Même si son emplacement semble confirmé, les questions de fond sur le contenu du texte ne sont pas abordées, et son libellé n'est pas tranché explicitement : ce CA semble valider le terme de « propos introductif », et donc revenir sur celui de « contribution » validée au CA précédent. La consultation formelle locale sur l'APD est l'occasion pour les deux alliances précédemment décrites de réaffirmer toujours les mêmes positionnements :

« Nous souhaitons confirmer la pertinence et notre attachement au paragraphe 1.2 « Pour un développement harmonieux de la Vanoise » (...), ce dernier est le juste reflet de la position globale des élus de l'Assemblée du Pays Tarentaise-Vanoise dans leur ensemble » (président de l'APTV, novembre 2010).

« Remplacer propos introductif par « contribution » des élus pour marquer l'indépendance de ce texte par rapport à l'ensemble du document » (APN, automne 2010).

« La charte ne peut être l'opportunité, pour les collectivités, de légitimer la poursuite d'un mode de développement territorial en contradiction avec les prérogatives de préservation » (fédération de pêche, automne 2010).

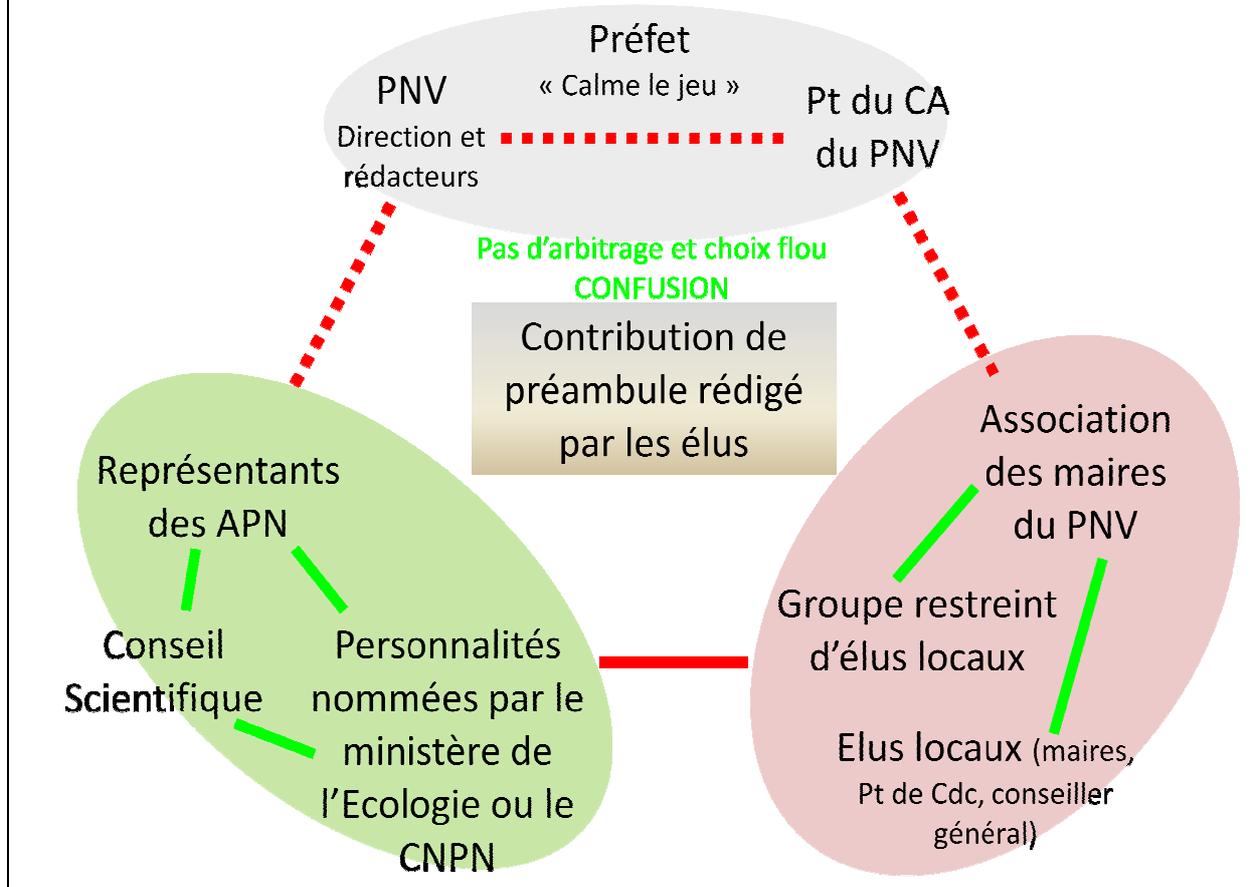
Notons la prudence d'Hervé Gaymard, qui s'exprime en tant que président de l'APTV et non en tant que président du CG73 : l'absence de positionnement fort des grands élus, et en particulier la sienne est un élément important dans le système d'acteur local, car un arbitrage politique de sa part aurait pu peser fortement sur l'évolution et l'emplacement du texte. Pour le reste, les lignes n'ont pas bougé, les positions d'acteurs n'évoluent pas, le dialogue n'a pas lieu, les décisions restent floues, donc faciles à remettre en cause et porteuses d'interprétations parallèles. La situation est même ubuesque lorsqu'au CA du 21 avril 2011, trois préambules font leur entrée en scène. Le directeur adjoint de l'EP-PNV présente le préambule, censé être consensuel, issu des discussions du bureau du 11 avril. L'association des maires présente le sien, et le président du CA fait part du sien en séance. La version qui est censée être discutée à été envoyée aux administrateurs trois jours plus tôt. Elle diffère de celle qu'ils ont reçue avec le dossier du CA. Le président de CA a par ailleurs fait sa propre diffusion de son texte aux élus. C'est la confusion, et l'éclatement du rassemblement établi jusqu'alors sur des choix flous : l'alliance entre le directeur de l'EP-PNV et le président du CA est fragilisée, comme celle entre le président du CA et le président de l'association des maires. Si tous les acteurs se retrouvent sur l'importance du texte et l'intérêt qu'il soit validé à l'unanimité par le CA, c'est bien le seul consensus effectif qui ressort des débats. Sur la légitimité et la place du texte, le débat va d'un cadrage amont de la charte par les élus à un document en aval de la charte pour marquer leur assentiment au projet de territoire (proposition du Conseiller Général). Sur la méthode de travail certains affirment que « c'est un texte quasi-stabilisé auquel il ne faudrait pas retoucher », alors que d'autres considèrent que « la version actuelle est inacceptable car elle remet en cause la vocation du cœur à

travers sa participation à la vocation touristique, et la référence à un Espace Vanoise qui ne veut rien dire ». Certains s'étonnent à juste titre « de mettre le texte de l'association des maires et celui du bureau en opposition, alors que ce dernier émane au départ d'une proposition des élus ». Des tensions apparaissent aussi entre direction de l'EP-PNV et représentants des APN : ceux-ci se sont investis de manière constructive au sein du bureau pour rédiger un texte de compromis, et sont plus que « circonspect sur la méthode ! ». Le Préfet abrège le débat pour calmer le jeu en indiquant « qu'il faut positiver car on ne se trouve plus dans une vision divergente. Il y a un travail de polissage de mots à réaliser afin de remettre, dans les semaines à venir, un document pour le Conseil d'administration du mois de juin ». Aucune décision n'est prise, le CA « décide de reporter à la fin du mois de juin 2001 la validation du projet de charte (...) afin de se concerter sur la rédaction du texte introductif à la charte ». Les trois controverses exprimées deux ans et demi plus tôt sont toujours d'actualité, et dans des termes très proches !

1.1.3 : Stratégies d'acteurs et « règles du jeu » de l'action collective

Le sociogramme des relations entre acteurs autour de la rédaction du préambule des élus du PNV est alors le suivant :

Encadré 6 : Sociogramme des relations entre acteurs autour de la rédaction de la charte du PNM sur le préambule des élus (début 2011)



Nous retrouvons les deux alliances que nous avons décrites comme deux blocs, deux « mondes dos à dos » concernant l'affaire de la Vanoise, et la rédaction du point dur sur le caractère : associations de protection de la nature, scientifiques et personnalités nommées par le ministère de l'Ecologie d'un côté ; élus locaux de l'autre. Leurs caractéristiques et stratégies méritent d'être détaillées : le terme de « bloc » peut convenir pour la première alliance car ces trois types d'acteurs développent les mêmes arguments, les réaffirment à l'identique dans le temps, en saisissant les opportunités que leur donnent les instances formelles (CA), ou la procédure formelle (consultation sur l'APS et l'APD). L'alliance des élus est beaucoup moins cohésive : la légitimité de l'association des maires est en cours de construction et le suivi des élus présents aux différents bureaux et CA montre une variabilité qui nuit à la continuité des arguments avancés. Les porte-paroles des élus sont variables. C'est particulièrement net lors du CA du 21 avril 2011, où tour à tour le président de l'association des maires, puis le président du CA, puis le président de la communauté de commune Haute Maurienne Vanoise, puis le maire de Val d'Isère ou encore le maire de Pralognan se font tour à tour porte-parole des élus sur différents sujets. Les grands élus

brillent par leur absence de positionnement, et les élus « leader », que ce soit le président du CA ou le président de l'association des maires sont des élus dont l'envergure politique ne permet aucun effet d'entraînement politique sur leurs collègues. Le manque de leadership politique est patent, ce qui explique que les débats en CA soient très équilibrés alors que les élus ont la quasi-majorité : 18 sièges sur 42. Concernant l'autre alliance, les personnalités dites « de compétence nationale » plus les représentants locaux des associations de protection de la nature, de la pêche et des sports de nature qui en font partie totalisent en effet 12 membres, le reste du CA étant composé de 7 représentants de l'Etat, et de représentants socioprofessionnels locaux souvent absents. Notons au passage que le positionnement de l'Etat est important car une prise de partie en faveur du monde de la protection de la nature peut contrer l'alliance des élus à 19 voix contre 18.

La pratique montre, qu'entre les deux alliances historiques qui se reforment autour de la rédaction du préambule, le préfet, le directeur et le directeur adjoint de l'EP-PNV essaient de trouver des compromis au mot et à la virgule près, mais sans y parvenir : les consensus obtenus difficilement en bureau ont peu de poids et de légitimité en CA, où les mêmes débats se rejouent, parfois avec des issues différentes (cas symptomatique du rejet de la proposition de préambule du bureau en CA du 21/4/11). Plus que de jouer un rôle de médiateur qui construit des compromis, ces acteurs subissent les rapports de force entre les deux alliances, et sont amenés à « calmer le jeu », dans une stratégie d'évitement des conflits frontaux entre les deux alliances requalifiant les divergences de fond en simples questions de forme à régler, ce qui conduit à un consensus apparent, résultat d'un rassemblement sur des choix flous. Du coup l'absence de décision du CA et l'absence de positionnement des acteurs sont récurrentes, les négociations n'avancent pas, et les mêmes discours reviennent. L'incertitude entretenue par ce flou conforte les stratégies des deux alliances. Elle est tantôt mise à profit par l'alliance des élus pour tenter de construire un « point de véto » avec effet cliquet dans la procédure (lettre du président de CA en janvier 2010), tantôt mise à profit par l'alliance de la protection de la nature, pour affirmer et réaffirmer ses positions, et en particulier déconnecter le texte du reste de la charte en marquant bien qu'il s'agit d'une contribution des élus en leur seul et unique nom. Autrement dit, ces acteurs souhaitent cloisonner ce texte issu de la concertation avec les élus, et le projet de territoire collectif décidé dans le cadre de la charte. Lors du CA du 21/4/11, où les enjeux sont particulièrement forts puisqu'il s'agissait potentiellement de valider le projet de charte, le rassemblement sur des choix flous éclate, révélant explicitement les jeux et stratégies d'acteurs que nous venons de décrire, et anéantissant par la-même les prémisses

de construction de nouvelles relations par médiateurs interposés que nous avons représentées dans le premier sociogramme.

1.1.4 : Derrière la stabilité, l'innovation ? Analyse ciblée sur la résolution du problème de rédaction du « point dur »

Le CA du 21 avril 2011 conclut sur le plus grand dénominateur commun possible dans le contexte relationnel traduit par le sociogramme précédent : l'importance du texte et la nécessité de le retravailler en concertation. Après de multiples relances orales, une nouvelle contribution de l'association des maires est demandée par courrier du président du CA du 11 janvier 2011. Celle-ci tarde à être élaborée, et n'est finalisée qu'en juin lors d'une réunion de l'association des maires le 17 juin 2011, près d'un an après sa précédente réunion ! Sur la base de ce texte et de celui élaboré par le bureau du 11 avril 2011, le président de CA et le directeur de l'EP-PNV font une proposition conjointe au bureau du 21 juin 2011. Les relations continuent à se tendre. Le bureau, jusqu'alors épargné par la théâtralisation du discours devient la scène de menaces directes qui s'ajoutent à la nième répétition des mêmes arguments de part et d'autre sur les trois points controversés. Les échanges en bureau sur le préambule durent près d'une heure et demie : les deux alliances s'affrontent de part et d'autre d'une table en « U » :

« Je trouve que ce préambule est déplacé, que sa mise en forme actuelle a peu d'intérêt et je ne l'approuve pas (...) les associations de protection de la nature sont allées au bout du consensus, ce préambule n'est pas acceptable et il serait honteux qu'une décision centrale el suive » (Représentant des APN, bureau du 21/6/11).

« Il est important que soit nommé le rapport Giran. Il y a un vrai besoin d'avoir une proposition correcte des élus, ainsi qu'un préambule qui ait droit de cité. Ce doit être un préambule de maires » (maire du territoire-PNV, bureau du 21/6/11).

« Je ne peux pas laisser s'exprimer cette perte de confiance. Ces propos sont injustes pour les élus de zones touristiques tout à fait au courant des problèmes au quotidien et ce texte est un progrès ! Les élus ont fait des efforts considérables depuis le début et vous ne vous en rendez pas compte ! (...) L'exercice est difficile, et il est déjà fort possible que les conseils municipaux ne suivent pas le maire qui aura signé ce préambule de la charte. (...) C'est tout de même un texte qui aura un rôle fondateur » (Elu du territoire-PNV, bureau du 21/6/11).

« On y retrouve la volonté des élus, mais on ne retrouve pas la préservation du patrimoine. Les agents de terrain ne veulent en tout cas plus entendre ce chantage : « si vous voulez qu'on signe, il n'y a qu'à... » » (Représentant du personnel de l'EP-PNV, bureau du 21/6/11).

« Le texte arrive à dire des choses non acceptables : que le parc est responsable de la prospérité des populations, qu'il n'y ait pas de différences pour le financements publics pour les communes qu'elles aient adhéré ou non, que l'on parle d'espace Vanoise plutôt que de parc. On assainirait la situation si on écartait le texte de la charte » (Représentant des APN, CA du 7/7/11).

« Soit on vide le texte de son sens, soit on l'évacue de la charte. Il y a de véritables ressentis des populations de la Vanoise. Il me semble inapproprié de retirer le texte » (Elu du territoire-PNV, CA du 7/7/11, défendant le maintien de la référence au sentiment de dépossession).

Ce dernier échange résume bien la situation : la négociation s'enlise, l'alliance des protecteurs de la nature souhaite une « purification » de la charte en évacuant le texte ; l'alliance des élus tient ferme sur l'intégration du texte à la charte. La fin du processus de résolution de problème va montrer que le texte sera maintenu, mais au prix d'un lissage qui, effectivement, va le vider en grande partie de son sens pour les élus, autrement dit au prix d'une « purification » de son contenu.

Celle-ci va s'opérer au gré de recadrages progressifs et d'un rôle croissant pris par les représentants de l'Etat, avançant des arguments d'ordre juridico-administratif. Nous avons déjà souligné le déséquilibre entre le préambule que les élus tentent à bout de bras de faire entrer dans la charte, et le préambule des « fondamentaux des PNx », qui constitue une introduction non négociable de toutes les chartes. Le premier recadrage est discret : *« Le CA du 21 avril a décidé du principe d'un texte introductif à la charte qui soit son émanation. Ce choix oblige à réécrire le préambule initialement rédigé par l'association des maires »* peut-on lire dans le document de séance du bureau du 21 juin 2011. Cette réinterprétation de la délibération, beaucoup plus neutre du CA du 21/4/11, témoigne du pouvoir de synthèse et de cadrage du débat de l'administration de l'EP-PNV. C'est une illustration supplémentaire de la marge de manœuvre qu'offre une situation de choix flou à ceux qui tiennent la plume. Les élus montent au créneau lors de ce bureau et obtiennent gain de cause : *« le bureau propose au CA de revenir à la décision initiale, à savoir celle de faire figurer dans la charte une contribution des élus »*. Les représentants de l'Etat pèsent alors de tout leur poids lors du CA du 7 juillet 2011 pour revenir à un texte général consensuel non identifié comme contribution des élus :

« Dès l'instant où il s'agit d'un préambule des élus, il ne pourra être dans la charte adoptée par le CA » (DREAL, CA du 7/7/11).

« La charte est un document contractuel qui donne une vision partagée de ce que doit être le PNV (...). Il est difficile dans un préambule, d'avoir une position qui semble démontrer une divergence et échapper au document contractuel qu'est une charte. Je crains que l'objection ressort au Conseil d'Etat » (Préfet, CA du 7/7/11).

Le CA délibère pour reporter l'examen du projet de charte en septembre, *« le temps qu'un groupe de travail restreint travaille à une proposition consensuelle (...) de texte introductif à la charte »*. Ce groupe restreint, en coulisse des instances formelles, apparaît comme une porte de sortie ultime pour trouver une solution. Constitué autour du président de CA, du directeur et du directeur adjoint de l'EP-PNV, il comprend le président de l'association des maires, le président de la communauté de commune Haute-Maurienne Vanoise, le représentant du conseil régional (émanant du parti écologiste), un représentant des APN,

une personnalité nommée par le ministre de l'écologie et un représentant des sports de pleine nature. Ses membres sont les porte-parole qui interviennent le plus souvent en CA. Sa composition est assez équilibrée avec 3 représentants de l'alliance des élus, 3 représentants de l'alliance des protecteurs de la nature, l'élu du conseil régional ayant un rôle pivot. Notons que le CS de l'EP-PNV n'y est pas représenté. Ce groupe restreint travaille à partir d'un tableau mettant en regard les versions successives du préambule réalisé par le nouveau directeur de l'EP-PNV (texte de l'association des maires dans l'APD de juillet 2010, proposition du bureau du 11/4/11, proposition de l'association des maires du 17/6/11, et texte conjoint du président et du directeur de l'EP-PNV du 21/6/11). La comparaison détaillée de ces textes montre que les différences effectives sont très faibles, et confirme la dimension symbolique des débats. Elle s'exprime par exemple autour de la référence au rapport Giran dont la charte doit pour les élus être une déclinaison, alors que leurs opposant considèrent qu'elle doit être une déclinaison de la loi et des principes fondamentaux des PNx. Il s'agit très largement de conflits de principes. Le mandat qui cadre le travail de ce groupe est dans la continuité des interventions de l'Etat. Il s'agit de parvenir à un consensus avec une rédaction positive tournée vers l'avenir. Il en résulte un texte présenté au CA du 28 mars 2012. En termes de nom, de place et de légitimité, le texte « pour un développement harmonieux de la Vanoise » figure en page 10 juste après les « fondamentaux des PNx », mais la mention de « propos introductif de l'association des maires des communes du PNV » est barrée. Les deux autres points de controverse (évolution du rôle de l'EP-PNV vers un appui au développement pour dépasser le contexte de défiance, et neutralité ou pas de l'adhésion à la charte sur les aides financières aux communes) sont fortement lissés :

« Un nécessaire renforcement de l'appropriation et des liens de confiance : la mise en œuvre de cette politique doit favoriser une véritable appropriation par les populations locales. Outre le rapport Giran, le constat en a été fait par l'enquête publique préalable à la modification du décret du parc national. Il s'agit de dépasser un sentiment de contrainte pour atteindre une perception de réelle plus-value ».

« Le raisonnement qui a prévalu d'organiser le territoire en deux logiques distinctes, l'une dédiée à l'équipement et la seconde à la protection, doit être dépassé au profit d'une complémentarité qu'il convient de valoriser. Ainsi le cœur doit-il trouver sa place dans le projet touristique et participer à une offre globale du territoire (...). La promotion du territoire Vanoise (...) constituera une action significative portée par le parc national avec le concours de ses partenaires, consacrant ainsi l'engagement de l'établissement public dans le développement touristique durable au-delà de ses missions fondatrices de préservation du patrimoine ».

« Au titre de la solidarité nationale, l'Etat s'engage à faire bénéficier les communes du PNV d'un ensemble de mesures : moyens humains et financements spécifiques identifiés dans différents programmes. Le CA aura à se prononcer sur l'affectation des moyens qui relèvent de l'établissement public en veillant à ce qu'ils concourent au mieux à la mise en œuvre de la charte » (Version du texte actée en CA du 28 mars 2012).

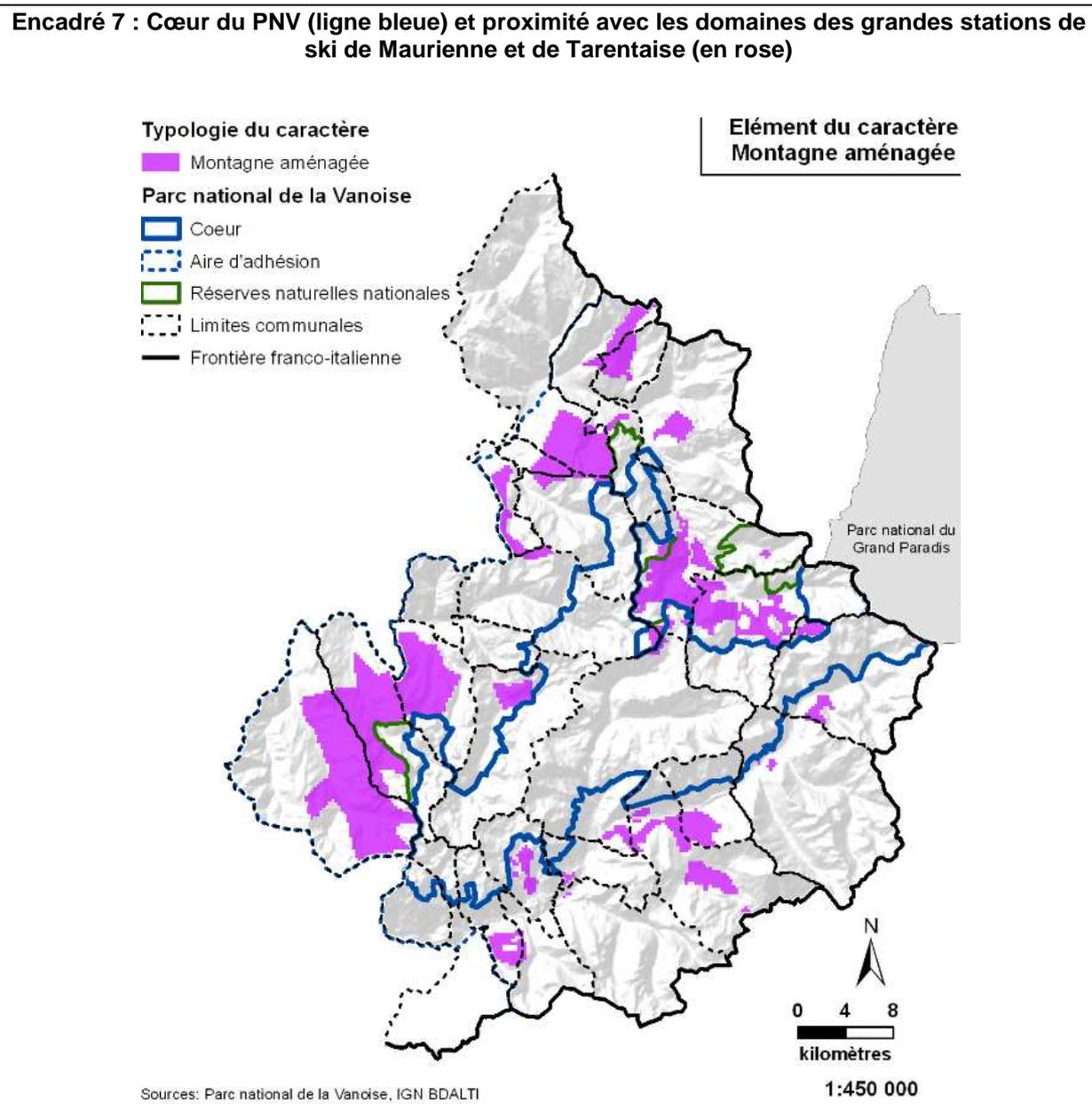
Les élus ont obtenu le maintien du texte dans la charte mais sous forme d'un texte général émanant du CA. Ils ont réussi à maintenir la nécessité d'implication de l'EP-PNV dans le développement et la promotion du territoire, mais abandonné la référence au sentiment de dépossession et à la défiance. Quant au dernier paragraphe cité ci-dessus, la référence à l'adhésion des communes est enlevée et le texte lissé en un choix qui reste flou : les acteurs tenant des rationalités techniques, naturalistes et juridico-administrative en retiennent la dernière phrase qui laisse penser que l'adhésion à la charte est une condition pour bénéficier des moyens de l'EP-PNV ; les élus retiennent que ce sera au CA de décider, dans lequel ils ont la majorité.

Outre un nouvel exemple de choix flous, la résolution du problème posé aux acteurs par le préambule des élus, montre bien le caractère symbolique du conflit, illustré par le décalage entre le temps et l'énergie consacrés à le résoudre et les différences effectives entre les textes émanant des acteurs impliqués. Il montre un recadrage progressif mais croissant sur le fond qui conduit à un lissage du texte, une « purification » par une montée en généralité qui fait que le texte, à quelques adaptations près, pourrait presque concerner un autre parc national de montagne. Il réactualise les deux alliances historiques, et leurs rapports de force qui conduisent à une impasse au niveau local. Cette « guerre de tranchée », le sentiment d'usure et de confusion au niveau local rendent d'autant plus pertinentes les ressources procédurales et la légitimité d'arbitrage du niveau régional ou national (en l'occurrence par les représentants de l'Etat). Cela favorise les acteurs qui ont pris sur la procédure et dont les ressources sont pertinentes et compatibles avec le cadre procédural. Comme pour le caractère, ce sont finalement des arguments d'ordre juridico-administratif et la menace d'une sanction du Conseil d'Etat qui font finalement pencher la balance vers un texte général plutôt qu'une contribution des élus présentée comme telle. Les recadrages progressifs sont légers, mais nombreux dans un débat qui s'étale sur plus de deux ans et demi. Les acteurs perdent la mémoire et la traçabilité de ces déplacements progressifs, mais on est bien loin de la demande initiale des élus, soucieux de reprendre la main sur le cadrage général de ce projet de territoire, avec un « *préambule* » qui était l'une des conditions sine qua non de relance du processus d'élaboration de la charte dans la délibération du CA du 17 juillet 2009 !

1.2 : L'extension des stations de ski : une réactualisation des conflits et de la théâtralisation.

1.2.1 : Contexte, enjeux et acteurs en situation d'interdépendance

Nous avons vu en abordant la rédaction du caractère et du préambule que l'une des caractéristiques spécifiques du territoire-PNV est l'imbrication et la proximité entre le cœur protégé du PNV et le plus grand domaine skiable d'Europe.



La Vanoise est une destination de tourisme hivernal de niveau mondial dont l'offre est dominée par le ski : 520 remontées mécaniques, 940 ha de pistes enneigées artificiellement sur 4 500 ha de pistes au total, 303 000 lits touristiques dont 170 000 lits marchands, et 12,8 millions de journées skieurs pendant la saison 2006-2007 par exemple. Une part importante

de l'AOA est occupée par les domaines skiables où des aménagements coûteux sont réalisés en permanence pour adapter l'offre à la demande. La surface-enveloppe des domaines skiables représente 18 % de la superficie de l'aire d'adhésion hors réserves naturelles. Sur le secteur de Val d'Isère, cette proportion atteint 52 %. Des itinéraires de ski alpin hors-piste existent dans le cœur du Parc (Prariond), les réserves naturelles attenantes (Tueda) ou des sites sensibles de l'aire optimale d'adhésion (versant nord de Bellecôte). La Tarentaise est caractérisée par une dominante de grandes stations, avec des domaines interconnectés (par exemple les trois vallées, les Arcs, et l'espace Killy représentent à eux seuls 87 % de la puissance installée des remontées mécaniques en Tarentaise) à gestion largement privatisée, avec une clientèle haut de gamme souvent étrangère. La Maurienne est caractérisée par des stations moyennes, des domaines non reliés, une gestion communale ou para-communale de type société d'économie mixte, et une clientèle de catégories socioprofessionnelles moyennes.

Encadré 8 : 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

La fréquentation hivernale en Tarentaise continue de s'accroître légèrement (3,4% sur la période 2003/2009) et représente, avec 15,3 millions de nuitées en 2009, 70% de la fréquentation hivernale du département de la Savoie. La fréquentation hivernale en Maurienne a progressé de 4% au cours de l'hiver 2009-2010 par rapport à la moyenne des 11 années précédentes pour atteindre 4,6 millions de nuitées. Parmi les 15 plus grandes stations françaises en chiffre d'affaire pour la saison 2009-2009, 7 sont situées en Tarentaise : La Plagne (67 M€), Courchevel (56,8 M€), Les Arcs (49,4 M€), Tignes (42 M€), Val Thorens (37 M€), Val d'Isère (35,9 M€) et Méribel (24,5 M€). Le poids économique de l'industrie du ski est donc écrasant, et sans commune mesure avec un budget d'intervention

de l'EP-PNV (sous forme de subventions notamment) aux alentours de 2 M€. Compte tenu de l'altitude, et de l'équipement en moyens d'enneigement artificiel, l'incertitude sur l'enneigement pèse peu sur les stations de Tarentaise alors qu'elle fragilise économiquement certaines stations de Maurienne. Le développement des stations de Tarentaise passe aujourd'hui par la modernisation des équipements plutôt que par leur multiplication. Après l'époque des stations intégrées très urbaines et économes en espace, un nouveau style « néo-traditionnaliste » plus extensif entraîne en revanche un besoin croissant de consommation d'espace pour l'urbanisme de station. Le « modèle de la Tarentaise » est aujourd'hui de façon récurrente mis en avant par les acteurs de la Maurienne : le développement de leurs stations passe selon eux par l'extension des domaines skiables et la connexion entre domaines existants. La question de l'extension des domaines skiables est donc un enjeu économique fort sur le territoire-PNV.

Historiquement, la proximité entre environnement protégé et stations de ski s'est traduite par un positionnement de l'EP-PNV en opposition ou en frein aux projets d'extension successifs, dans le cadre des procédures réglementaires d'instruction des dossiers correspondant. L'histoire de l'aménagement des stations est ainsi marquée par des conflits territoriaux successifs : nous avons décrit précédemment « l'affaire de la Vanoise », mais ce n'est qu'un exemple parmi d'autres « répliques » de moindre intensité, mais du même type (Laslaz 2006, Laslaz, Gauchon et al. 2010, Laslaz, Gauchon et al. 2010, Laslaz 2011). Ceux-ci ont profondément marqué le système d'action local, bien plus que les quelques actions de coopération ponctuelle entre l'EP-PNV et les gestionnaires de station sur la signalisation de câbles dangereux pour l'avifaune (galliformes, rapaces) ou l'animation (rencontres sur le terrain avec des groupes d'accompagnateurs partenaires en sorties raquettes, mise en place fin 2006 d'un relais d'information parc sur le domaine skiable de Méribel, malle pédagogique « survivre en hiver »...). L'EP-PNV est ainsi perçu comme « un empêchement de skier en rond » (auto-définition récurrente et employée de façon positive et identitaire dans la bouche des agents de l'EP-PNV). Néanmoins, une solution concrète a dû être trouvée à ce problème commun de la cohabitation entre stations de ski souhaitant se développer, et EP-PNV souhaitant préserver l'environnement. Elle passe par trois éléments combinés : des rapports de force (allant parfois jusqu'à la mise devant le fait accompli²), un jeu autour de la

² La réserve naturelle de L'Isère a par exemple été créée en 1963, et très vite, profitant d'un manque de vigilance des services de l'Etat, 10 remontées mécaniques y ont été créées. Compte tenu des intérêts économiques en jeu, l'Etat ne les a pas fait démonter, et la réserve a été de plus en plus critiquée par les associations naturalistes, comme ne présentant plus d'intérêt. Après un bras de fer de plus de deux ans, elle a été déclassée en 2000. La réserve naturelle des Hauts de Villaroger a elle, été grignotée par le ski hors piste : créée en 1991, une remontée mécanique du domaine des Arcs permet d'arriver en haut de la réserve avec un hors piste possible redescendant vers Villaroger. Un nouveau téléphérique qui remonte depuis Villaroger sur le domaine des Arcs a ensuite été réalisé, la « boucle étant ainsi bouclée ».

règle se traduisant par une modification des limites des zones protégées, et une logique de compensation. Les arrangements de déclassements / classements de réserves naturelles gérées par l'EP-PNV pour le compte de l'Etat illustrent bien cette solution à la cohabitation :

« Exactement, ça s'est fait au fur et à mesure : le dernier classement/déclassement remonte à 1990, c'est la réserve naturelle du plan de Tueda, si on excepte la Bailletta à Val d'Isère, qui est une compensation au déclassement de la réserve naturelle de l'Izeran, qui a été créé au début des années 2000 en compensation du déclassement d'une réserve, qui était sur le domaine skiable de l'Izeran, qui était devenu ingérable du fait de la présence du domaine skiable qui lui aussi doit évoluer en permanence en fonction des aménagements qui sont faits. Cette situation d'avoir des domaines skiabiles dans les réserves naturelles et même un peu dans le cœur, ça s'avère aujourd'hui vraiment ingérable et on souhaite en sortir ». (Chargé de mission de l'EP-PNV, février 2008).

Ces arrangements reposent sur une logique de compensation très classiquement mobilisée par les services de l'Etat chargés de la protection de l'environnement : il s'agit de laisser l'aménagement se faire sur un territoire en procédant, en échange, à la protection juridique d'un autre espace. Dans les rapports de force qui sous-tendent cette négociation géographique, la pression politique que peuvent exercer les élus, en s'appuyant notamment sur leurs relations avec le Préfet, est souvent déterminante, tant et si bien que les décisions de l'Etat d'autoriser ou pas les projets d'extension peuvent varier dans le temps.

Prenons l'exemple concret d'un secteur géographique que nous allons suivre au fil de la rédaction de la charte : le domaine de Val Cenis-Termignon en Maurienne. Depuis les années 1990, suite à un manque de neige et à une baisse de la demande, la station de Val Cenis rencontre des difficultés financières. Elle y fait face par le recours croissant à l'équipement en neige artificielle, la création de nouveaux hébergements en vue d'augmenter la fréquentation, et le lancement d'un programme de restructuration de son domaine skiable après une période d'absence d'investissements pendant près de 15 ans. Une fois les logements construits, la taille du domaine skiable apparaît, selon les élus, comme le facteur limitant de développement de la station. C'est ainsi qu'un mécanisme en boucle se met en place, en Maurienne de façon encore plus notable qu'en Tarentaise : pour rentabiliser les nouveaux lits créés et attirer la clientèle, il faut agrandir le domaine skiable, et une fois celui-ci agrandi, il faut reconstruire des lits pour rentabiliser les investissements en remontées mécaniques. Les collectivités locales décident ainsi, début 2003, la mise à l'étude de l'aménagement d'une liaison entre Val Cenis et Termignon, et du domaine skiable de la Turra, sur un site vierge aux forts enjeux environnementaux. Le suivi de l'instruction de ce dossier de création d'une unité touristique nouvelle (UTN) traduit bien les règles de la gouvernance locale (Marcelpoil, Dissart et al. 2008). Modifiée par un décret du 22/12/2006, la procédure dite « UTN » demande la rédaction d'un dossier très conséquent et une instruction longue devant aboutir, selon l'importance et l'impact du projet, soit à une

autorisation du Préfet de département après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites en formation UTN, soit à une autorisation du Préfet de massif (Préfet de la région PACA en l'occurrence) après avis d'une commission UTN spécifique à l'échelle des Alpes. Le premier projet déposé par le SIVOM de Val Cenis et les communes de Termignon et Sollières-Sardières en 2004 fait l'objet de vives tensions qui se traduisent par un avis favorable de la commission UTN le 24/3/2005, mais un rejet du dossier par le préfet de massif en raison des impacts sur l'environnement. Les maires déposent un recours hiérarchique le 13/5/2005 et une réunion d'arbitrage interministérielle conclut au rejet du recours, confirmé par une lettre du directeur d'administration centrale concerné, fixant la liste de remontées mécaniques envisageables en excluant l'aménagement d'un vallon particulièrement riche sur le plan environnemental : la combe de Cléry. Celle-ci abrite plusieurs espèces floristiques protégées dont le *carex glacialis Mackensie* inconnu jusqu'alors dans les Alpes. En août 2005, les élus redéposent un dossier portant spécifiquement sur l'aménagement de cette combe, et le 26 mai 2006, il est autorisé par arrêté préfectoral sous condition compensatoire, entre autres, de protéger une partie de la combe par un zonage spécifique (arrêté de biotope). Un recours juridique est ensuite déposé par les APN au tribunal administratif de Grenoble, qui l'a rejeté.

« Nous ne voulons pas que cet aménagement se fasse. Ce n'est pas seulement un conflit entre aménageurs et défenseurs de l'environnement, c'est aussi une mise en cause du mode de fonctionnement des institutions de la montagne : par le lobbying, on obtient de l'Etat qu'il se déjuge. C'est très inquiétant » (Représentant d'APN, 2006).

Les associations ont fait appel de la décision, mais la cour administrative d'appel de Lyon les a déboutés par arrêt du 11/09/2009. Finalement, 17.150 M€ d'investissements sont réalisés, y compris sur la partie haute de la combe de Cléry. Ils permettent la jonction entre le domaine skiable de Valcenis et celui de Termignon.

Cet exemple témoigne de plusieurs caractéristiques des jeux d'acteurs qui s'articulent autour de l'extension des domaines skiables : ils sont toujours l'objet d'un rapport de force entre élus et protecteurs de la nature ; ils se jouent sur la scène publique et sur la scène juridique ; et la pression politique y joue un rôle déterminant, même si c'est « à l'usure » et que l'ensemble des services instructeurs de l'Etat se sont positionnés contre le projet. En effet, le premier dossier a été refusé tandis que le second, pourtant sensiblement identique, a été accepté par le même préfet pris en étau entre les actions de lobbying engagées d'un côté par les associations de protection de la nature et de l'autre par les grands élus locaux. C'est une figure de « *l'arrangement négocié* » décrit par Mény et Thoenig (1989) : l'équilibre des jeux de pouvoir pèse directement sur les arrangements possibles autour de la règle. Le préfet ne peut pas se brouiller avec ses grands élus locaux (Worms 1966) sans réduire sa

capacité ultérieure d'action, puisqu'ils sont pour lui des relais utiles vers la population locale. Il en résulte un « *intérêt mutuel de l'exécutant et de l'assujéti à vivre ensemble de façon acceptable* » (Mény et Thoenig 1989). Le principe de ces arrangements sur les limites, et la possibilité, si la pression politique est suffisante, de « grignoter » en espace naturel pour étendre les stations, est acté dans la pratique : il fait partie du jeu d'acteurs local. L'enjeu supplémentaire qu'apporte la rédaction de la charte concerne l'opportunité de formaliser des arrangements à venir. La question est tranchée pour certains aménagements :

« Dans les premières années de la charte, l'intégration des réserves naturelles de la Bailletaz et de la Grande Sassièrè sera proposée avec alignement de la réglementation sur celle du cœur du parc. Des modifications des limites pourront être envisagées à la marge pour en améliorer la lisibilité sur le terrain et tenir compte de la présence des aménagements et des usages existants. Il en va de même pour la partie du territoire de la réserve naturelle de Tignes – Champagny, actuellement dépourvue de remontées mécaniques. Pour le périmètre aménagé, une réflexion sera engagée avec les communes pour le déclassement de la zone concernée assortie d'un classement compensatoire en statut de protection de secteurs à enjeux patrimoniaux. Ces opérations seront conduites en concertation avec les communes concernées et avec l'appui technique de l'établissement du parc national. » (Projet de charte, avril 2012, p 84).

Mais l'incertitude est totale pour la majorité des projets potentiels d'extension que les maires ont dans leurs cartons depuis les années 1960. Cette période du « Plan Neige »³ marquée par l'interventionnisme d'Etat et la réalisation de grandes stations qualifiées de « troisième génération », comme les Arcs, la Plagne ou certaines parties de Tignes, a en effet été pour de nombreuses communes l'occasion de conduire des études sur l'extension ou la création d'une station de sport d'hiver afin d'enrayer le déclin démographique lié à l'exode rural.

C'est dans ce contexte que débute la rédaction de la charte sur la question de l'extension des stations de ski et de leur cartographie. Rappelons enfin qu'en la matière, la charte a une dimension prescriptive en AOA, puisque les documents d'urbanisme doivent lui être compatibles, ce qui signifie juridiquement un principe de « non contradiction ». L'incertitude clé qui pèse sur la rédaction de la charte en matière d'urbanisme est donc liée à son degré de précision et à celui de sa cartographie. Le suivi de la rédaction de ce « point dur » montre a posteriori que les principaux acteurs pour qui elle « fait problème » sont les suivants : les membres de la direction de l'EP-PNV qui tiennent la plume de la rédaction de la charte, les maires et leurs porte-paroles, le président du CA de l'EP-PNV, les représentants des

³ Décidé en 1964, ce plan doit « déterminer un concept de stations d'altitude très fonctionnelles, au service du ski, fondées sur un urbanisme vertical, initier un partenariat unique auprès des collectivités et faire émerger une nouvelle génération de stations très performantes susceptibles d'attirer les devises étrangères ». L'Etat emploie les grands moyens : mesures réglementaires qui excluent les habitants du lieu et octroi de prêts à taux réduits. Arrivent des aménageurs audacieux (Roger Godino aux Arcs, Pierre Schnebelen à Tignes par exemple) et des entreprises de bâtiment et travaux publics. Le VIe Plan (1971-1975) intensifie l'effort de l'Etat, qui intervient sur 23 stations anciennes et une vingtaine de nouvelles : Isola 2000, La Plagne, Les Menuires, Val-Thorens, Valmorel. Tout cela, sans débats, sans études de marché et avec la seule certitude de disposer des plus beaux domaines skiables d'Europe et d'un prochain boom sur les sports d'hiver. Dans le cadre de ce plan, beaucoup de communes ont mis à l'étude plusieurs extensions potentielles de leur domaine skiable.

associations de protection de la nature, et le Préfet au niveau local. Le CNPN, un juriste et la ministre de l'écologie, le député de Maurienne (Michel Bouvard) au niveau national.

1.2.2 : Evolutions du texte et système de relations qu'elles traduisent

La loi du 14 avril 2006 fixe deux dispositions concernant la cartographie associée à la charte :

« La charte du parc comporte des documents graphiques indiquant les différentes zones et leur vocation. Ces documents sont élaborés à partir d'un inventaire du patrimoine naturel, paysager et culturel, de données socio-économiques et d'un bilan démographique de la population du parc national (...). Les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales doivent être compatibles avec les objectifs de protection et les orientations de la charte du parc national » (article L. 331-3 du code de l'environnement).

Les mots « zone » et « compatible » appartiennent au vocabulaire du code de l'urbanisme, laissant à penser que la charte du parc est un document d'urbanisme. Le caractère plus ou moins contraignant de la compatibilité est directement lié à l'échelle de la carte et au mode de représentation choisi pour les zones. Cette question, que les directeurs de PNx savent particulièrement sensible pour les élus des territoires, fait l'objet de longues discussions en coulisses internes à l'EP-PNV et en groupe de travail « charte » regroupant l'ensemble des PNx à l'initiative de PNF. Pendant un an, à partir de janvier 2009, le travail sur la cartographie est cantonné dans ces coulisses et aboutit à une représentation basée sur les usages du sol à partir d'une typologie générale : espaces naturels, pastoraux, forestiers, d'accueil et de service comprenant les villages... L'hésitation entre une charte assimilée à un document de planification de l'urbanisme (ou pas) y fait l'objet de controverses :

« Je n'arrête pas de naviguer entre les deux approches : document d'urbanisme ou pas. Intuitivement au début, et par mon expérience des PNR, je savais que les élus auraient envie d'y voir clair, et donc on a joué au document d'urbanisme : c'est simple à lire, on apprécie la compatibilité, tel projet est possible ou pas... c'est clair... je suis parti sur ce raisonnement, et puis il y a eu la réunion du 14/12/09 avec PNF et les parcs alpins. [Le directeur-adjoint du PNM] a dit qu'ils avaient essayé au PNM, et que les zones naturelles, ça faisait tout le cœur (...) si c'est pour dessiner le cœur avec une légende compliquée, ça n'est pas la peine ! » (directeur-adjoint de l'EP-PNV, janvier 2010).

A l'issue d'une comparaison entre différents essais proposés par les PNx, l'arbitrage entre les deux approches est fait par le ministère de l'Écologie :

« La charte n'est pas un document d'urbanisme supra communal, et ne doit pas être lue comme telle. Son échelle doit être grande : 1/100000^{ème} pour éviter le croisement de zoom avec des projets concrets des communes. La notion de vocation doit s'entendre comme potentialité offerte par les territoires, en évitant la confusion avec le sens de destination planifiée pour telle ou telle zone comme dans le code de l'urbanisme. (...) La charte s'applique

au sens du code de l'environnement et non du code de l'urbanisme, et l'approche choisie est fonctionnelle, basée sur la notion de solidarité écologique entre le cœur et l'aire optimale d'adhésion » (Juriste du ministère de l'écologie, réunion inter-PNx, janvier 2010).

Les rédacteurs de la charte vont reprendre mot pour mot ce discours, internalisant de ce fait les contraintes et la vision institutionnelle du ministère de l'Écologie, mais cette justification juridique passe mal sur le terrain, y compris vis-à-vis des agents de terrain de l'EP-PNV, avant même d'être présentée aux maires :

« Donc il faut qu'on entre par une autre approche que l'occupation de l'espace (...) pour éviter les questions : qu'est-ce que la charte va dire ? Est-ce qu'elle va être claire ? Est-ce que l'on va être ficelé pour 15 ans ? On affirmera que la charte du PN, elle s'applique au regard du code de l'environnement, quelle ne portera pas sur l'urbanisme, que notre approche est fonctionnelle (...) tout cela est beau à dire, mais ça ne parle pas aux élus (...) j'ai tenu ce discours jusqu'à la réunion siège/secteur du 12/1/10 où il n'est pas passé : les agents de terrain sont revenus au premier raisonnement à partir de l'occupation du sol, en disant que la commune, pour adhérer, elle a besoin de savoir si son projet de station, elle pourra le faire ou pas. Je me suis battu en disant qu'on n'a pas à répondre aux élus sur possible ou pas possible. On est dans l'aire d'adhésion, la logique d'une orientation, c'est de donner du sens, mais pas de nous mettre en position d'arbitre ! » (directeur-adjoint de l'EP-PNV, janvier 2010).

Mais l'alignement sur la position du ministère prime sur la « voix pragmatique du terrain », et une piste de sortie est trouvée en changeant radicalement d'approche : plutôt que de partir du terrain, et des usages concrets de l'espace, la carte des vocations sera réalisée selon un raisonnement théorique et descendant. Il s'agit de spatialiser le texte du caractère du PNV qui vient d'être validé en CA du 26/11/09, en cartographiant d'abord les zones dont les caractéristiques répondent aux 5 traits dominants du caractère : la « montagne sauvage », la « montagne apprivoisée », la « montagne accessible et accueillante », la « montagne aménagée » et la « montagne riche de sa diversité ». Le croisement de ces 5 cartes de référence compose alors la carte des vocations associée à la charte. L'échelle sera comprise entre le 1/50000^{ème} et le 1/100000^{ème}, et un principe de carroyage sera adopté donnant un grain à la carte avec un pixel de base de 300 m sur 300 m. Le directeur de l'EP-PNV présente ces principes et demande au bureau du 29 janvier 2010 de les valider. C'est la première fois que les élus qui en font partie entendent parler de la cartographie, et sans avoir parfaitement tout compris, le bureau valide la méthode avec prudence et sous réserve d'une concertation approfondie sur le sujet :

« Le Bureau donne un avis favorable sur les principes énoncés en matière de cartographie, qui devront être précisés dans la suite de la concertation et donner lieu à une application concrète sur un espace-test » (délibération du bureau du 29/1/10).

La concertation a lieu, notamment lors d'une réunion avec l'association des maires en mars 2010. La discussion est difficile, abstraite, et montre bien l'écart entre la logique adoptée par l'EP-PNV en s'alignant sur la position du ministère, et la logique des élus :

« Ca a été difficile, les élus n'ont pas eu réponse à leurs questions : comment j'applique la compatibilité ? Est-ce que mon projet je peux le faire ou pas ? On a répondu que ça n'est pas

le rôle du PNV de faire de l'urbanisme, qu'il s'agit de donner l'esprit, pas la lettre. On parle de vocation, mais on a du mal à être compris (...) Les élus s'attendaient à une lecture directe avec une carte en début de réunion...» (Directeur-adjoint de l'EP-PNV, avril 2010).

Les chefs de secteur de Modane et de Pralognan avec leurs équipes de terrain sont sollicités en avril pour travailler les nouveaux principes cartographiques à partir de documents préparés avec le système d'information géographique de l'EP-PNV sur une zone test couvrant le cœur et l'aire optimale d'adhésion (bande nord-sud de 30 x 10 km). Les présentations qui en sont faites lors du bureau du 9 avril et du CA du 27 avril 2010 cantonnent le débat sur la méthode et la justification de sa légitimité. Néanmoins, la plupart des points des points d'ambiguïté sont abordés avec une volonté de la part des élus et représentants socioprofessionnels de clarification sur l'opposabilité de la cartographie, sur les conséquences de l'adhésion et de la non-adhésion d'une commune par rapport à la cartographie, et sur la façon de comprendre le terme de « vocation » comme état des lieux neutre correspondant à l'existant ou comme vocation prospective à viser dans les 15 ans de mise en œuvre de la charte. Les cartes de la zone test sont montrées mais le débat concret est évité, les membres de la direction de l'EP-PNV insistant et réinsistant sur la demande faite au CA de se borner à valider la méthodologie. Le débat ci-dessous, lors du CA du 27 avril 2010 illustre ces points :

« Cette proposition fait suite à une première réunion de travail entre l'association des maires et l'établissement. Le Conseil d'administration doit valider une méthodologie et donner le cadre de travail ». (Directeur adjoint de l'EP-PNV, CA du 27/4/10).

« J'aimerais avoir des précisions sur le statut de la carte des vocations. Les SCoT doivent être compatibles avec la charte. La carte des vocations a une valeur par rapport à cette compatibilité ? » (Représentant de l'ONF).

« La charte n'est pas un document d'urbanisme, mais se réfère au du code de l'environnement ». (Directeur adjoint de l'EP-PNV).

« Quel est le document sera présenté en avis intermédiaire car il s'agit d'un document important pour le CNPN. J'alerte le Conseil d'administration car si la logique de carte proposée au CNPN n'est pas validée, le CNPN pourrait la refuser comme cela s'est déjà produit avec d'autres parcs » (Représentant de l'ONF, qui est par ailleurs à cette date, vice-président de la commission du CNPN qui examine les chartes de PNx).

« Il s'agit de valider la méthode, de travailler avec les élus et de faire un travail sur l'ensemble du territoire avec chaque commune ». (Directeur de l'EP-PNV).

« Je pense qu'il est ambitieux d'arriver en si peu de temps à établir une carte qui satisfasse les différents partenaires. Est-il possible de présenter uniquement une méthode au CNPN et quelle serait l'incidence d'un avis défavorable ? » (Président du CA de l'EP-PNV).

« Le CNPN doit avoir conscience du niveau de concertation. Il y a peut-être la possibilité de reculer l'avis intermédiaire ? » (Préfet).

« Qu'est ce qu'il se passera pour les communes non adhérentes en termes d'application de la cartographie ? » (Maire du territoire-PNV).

« La charte n'a d'effet que sur le cœur et l'aire d'adhésion. Une commune qui refuserait d'adhérer ne pourrait se voir opposer la charte. » (Directeur adjoint de l'EP-PNV).

« Non, l'analyse de ce point par le Cabinet Vauban [cabinet d'expertise juridique mobilisé par les élus du PNV au printemps 2008 pour les aider à se forger un avis sur le décret du PNV en cours de révision] montre qu'il est parfaitement possible qu'une personne se saisisse de ce document dans le cas d'un PLU non conforme à la cartographie » (Président de communauté de communes du territoire-PNV).

Le directeur adjoint de l'EP-PNV fait la présentation des 5 cartes issues de la déclinaison spatiale du caractère. Elles sont commentées.

« Je rappelle qu'il s'agit d'une proposition et l'objectif est d'étendre la méthode à l'ensemble du territoire et de rencontrer les communes pour finaliser les choix politiques ». (Directeur adjoint de l'EP-PNV).

« Il s'agit de vocations à la date d'aujourd'hui mais qu'en sera-t-il pour les vocations futures ? ». (Président de communauté de communes du territoire-PNV).

« Je m'inquiète sur les contraintes sur ces zones ». (Maire du territoire-PNV).

« Je partage cette inquiétude ». (Maire du territoire-PNV).

« Il n'est pas prévu d'aller très loin sur le plan prescriptif dans l'aire d'adhésion ». (Directeur de l'EP-PNV).

« La carte n'a pas encore fait l'objet de concertation précise avec les différents partenaires car le Parc voulait expliquer d'abord la méthode ». (Directeur adjoint de l'EP-PNV).

Les questions de fond sont posées, mais les règles du jeu restent floues, faisant craindre aux élus un « passage masqué », et l'application d'un pouvoir arbitraire du directeur si des précisions ne sont pas apportées, d'autant qu'ils n'ont pas de prise sur les cartes présentées, très décontextualisées en raison du carroyage et de l'absence de fond topographique leur permettant d'avoir des repères précis. De même, la notice associée à la carte est présentée sous forme d'un tableau vide, permettant simplement de constater que les prescriptions en cœur et en aire d'adhésion seront de nature (et de précision) différentes. Sur ces bases, le CA du 27 avril 2010 conclut en donnant « *délégation au bureau pour suivre la prise en compte des demandes exprimées* », et en « *prenant acte de l'état d'avancement de l'avant-projet ainsi modifié comme support de la concertation à engager dans les mois à venir* ». Notons au passage que nous retrouvons le terme « *prend acte* », qui ne signifie ni validation, ni opposition. Insistons maintenant sur la controverse concernant la date du passage en CNPN qui a pris une place conséquente dans les débats. Elle est loin d'être neutre, puisqu'elle va être le point d'appui d'un « passage en force » de la première cartographie. Le représentant de l'ONF, prend la parole au titre de sa fonction de vice-président de la commission du CNPN qui examine les chartes de PNx. Sa position est la suivante : le document soumis à avis du CNPN doit être suffisamment abouti pour que le CNPN puisse se prononcer dessus, et selon lui, l'état actuel de la cartographie ne le permettrait pas. Le préfet, le président du CA et les élus le rejoignent et demandent si

l'examen en CNPN peut être repoussé. La question n'est pas tranchée : le directeur de l'EP-PNV répond que l'équipe de l'EP-PNV est prête à tenir les délais et qu'il verra avec le ministère quelle est l'objectif de ce passage en CNPN pour décider. Le PNV sera en effet le premier parc national à passer en CNPN et cette réunion pour « avis intermédiaire » n'est prévue dans aucun texte. Elle a été ajoutée par le ministère, souhaitant mettre en place une phase de procédure formelle intermédiaire complète, pour préparer le terrain et réduire l'incertitude de la procédure formelle d'avis final sur lequel ce « tour à blanc » est calqué. Les discussions en coulisse entre le directeur de l'EP-PNV et le ministère concluent au maintien d'un passage en CNPN le 23 juin 2010 avec l'argument suivant : le calendrier prévu par la loi est serré, et il faut se conformer au calendrier que le CA de l'EP-PNV a validé quelques séances plus tôt, avec un document vu par les instances nationales validé lors du CA de juillet pour lancer la concertation locale. Pour les maires, ce document n'est qu'une première base à faire évoluer, mais l'avis formel du passage en CNPN aura un « effet cliquet » sur le document qui lui est présenté.

L'extension des principes cartographique présentés en CA à tout le territoire est finalisée en interne de l'EP-PNV le 21 mai, et le 25 mai, la cartographie est transmise aux rapporteurs du CNPN, membres issus de cette instance qui viennent préparer l'avis du CNPN par une visite de terrain. Elle sera examinée au bureau du 4 juin dans le cadre de l'examen global de l'APS : un élu regrette « *concernant la cartographie, que la notice soit insuffisante pour dire ce que l'on peut faire dans chaque type d'espace* », mais la carte des vocations n'est pas abordée en détail. Le Bureau « *prend acte de l'état d'avancement et sollicite l'examen de l'avant-projet par le CNPN* ». Le CNPN se prononce alors sur la cartographie dans son avis du 23 juin 2010, avant même qu'elle ait été présentée en CA :

« A l'examen de la cartographie des vocations, le CNPN : - souligne la pertinence des vocations identifiées sur les espaces du cœur et de l'aire d'adhésion ; - félicite et soutient fermement la volonté d'afficher prioritairement un haut degré de « naturalité » sur les espaces du parc, tout particulièrement dans le cœur et pour des espaces de référence en aire d'adhésion. (...) Il adhère par ailleurs à l'objectif de favoriser dans les espaces à vocation pastorales, forestières et d'accueil, des pratiques assurant le maintien voire l'accroissement de la biodiversité avec un niveau de naturalité adapté pour le cœur et l'aire d'adhésion. (...) Le CNPN souhaite qu'une visualisation puisse être faite du lien entre la carte des vocations, sa notice et les mesures proposées par la charte » (Avis du CNPN sur l'APS, 23/6/10).

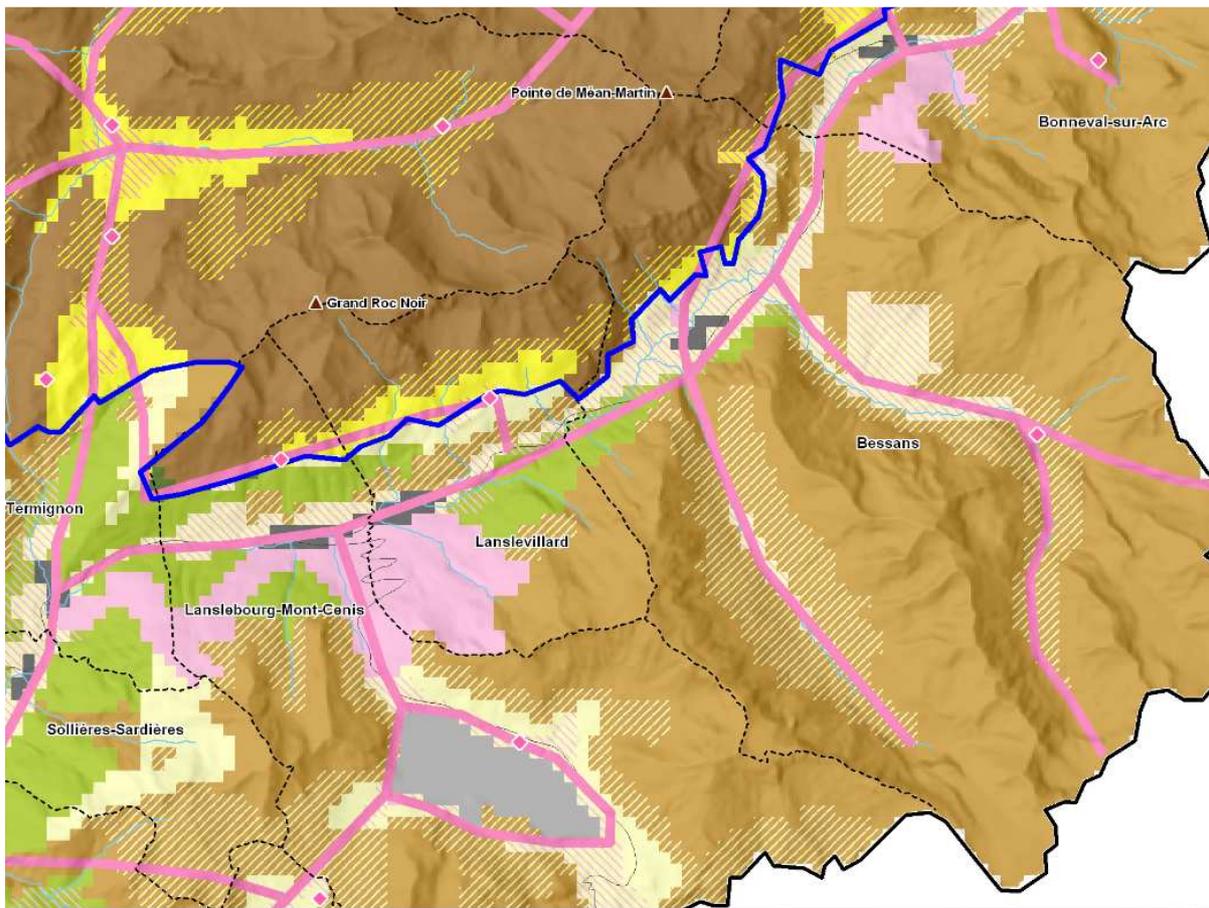
L'insistance du CNPN sur la notion de « forte naturalité » est importante. Les espaces à vocation de forte naturalité concernent le cœur (dans lequel les élus acceptent les éléments prescriptifs), mais aussi l'aire d'adhésion pour laquelle la notice se la carte précise, outre les orientations qui s'appliquent, que l'enjeu est le maintien du caractère sauvage par la limitation des équipements et des activités humaines, et qu'en conséquence il s'agit entre autres de : « *limiter le dérangement de la faune par les activités de loisirs en espaces*

naturels notamment par [une] absence d'aménagement lourd, et [une] réglementation de la circulation motorisée de loisirs ». Les zones marron clair qui entourent les zones roses des stations de ski ont donc une dimension prescriptive indéniable. Le terme de vocation reste de plus très ambigu : le CNPN prend ces vocations au sens de destination planifiée de l'espace à vocation conservatoire, alors que pour l'instant elle a argumentée en CA au sens d'état des lieux :

« A 90%, la vocation, c'est de l'état des lieux, mais ça veut dire que la carte est à 90% conservatoire. Pour moi elle est conservatoire dans une dynamique de projet, le projet c'est de maintenir l'existant, c'est donc plus qu'un état des lieux ». (Directeur adjoint de l'EP-PNV, octobre 2010).

Au « passage en force » en prenant appui sur la pression du calendrier et la procédure formelle, après un cantonnement des validations en CA sur la méthode, s'ajoute donc des « passages masqués » rendus possibles par des ambiguïtés volontaires ou pas, et par la difficulté d'interprétation de la carte par les élus : elle doit se faire en lisant sa légende, mais aussi la notice synthétique qui figure dans le corps du texte de la charte, et la notice détaillée qui figure en annexe. Or les élus ont beaucoup de mal à se lancer dans la lecture d'un document de plus de 96 pages avec 62 pages d'annexes. Par ailleurs, seuls les carrés représentant l'habitat permanent, les limites et le nom des communes constituent des points de repères. L'avis de l'assemblée du Pays Tarentaise-Vanoise (APTIV) rendu le 8 novembre 2010 insiste d'ailleurs sur ce point : *« Au sujet de la cartographie, l'échelle retenue est relativement détaillée, cependant les éléments de repères physiques (infrastructure routières, cours d'eau...) sont très peu figurés. Par conséquent, la lisibilité est faible et la validation de cette représentation graphique ne peut être envisagée en l'état »*. La limite du cœur apparaît en bleu. Les zones marron à vocation de « forte naturalité » occupent la plus grande surface. Sur le secteur que nous avons choisi de suivre en « fil rouge », la carte est alors la suivante.

Encadré 9 : 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

Habitat permanent et touristique

Retenues d'eau pour la production hydroélectrique

Principaux sommets

Limites communales

Axes routiers principaux

Réseau hydrographique

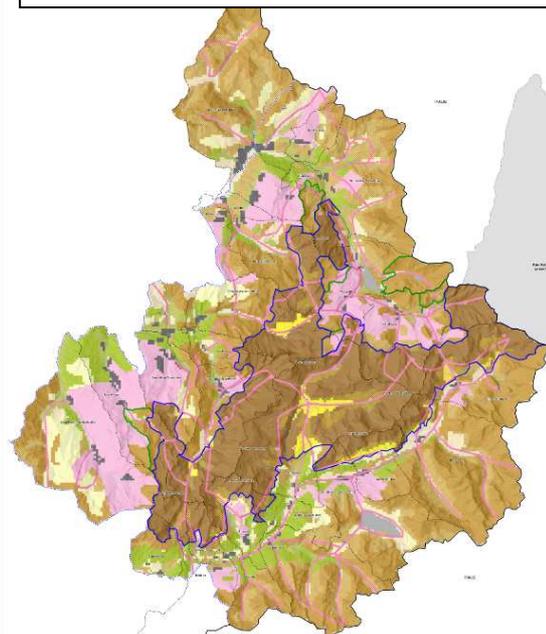
Frontière italienne



Échelle: 1:100 000

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 10 : 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	- 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 : - absence d'aménagement lourd, - réglementation de la circulation motorisée de loisirs.

C'est sur la base de cette carte, associée à l'APD présenté en CA du 17/7/10, que la concertation commune par commune va commencer à l'automne 2010. Les communes sont invitées à proposer des dates de réunion à l'EP-PNV. Aucun échange collectif préalable entre élus, par exemple au sein de l'association des maires du PNV, n'est organisé. Certaines répondent rapidement à la sollicitation et des réunions sont fixées dès le mois de septembre : Champagny, Saint Martin de Belleville, Pralognan, et Lanslevillard. D'autres communes, dans lesquelles il y a plus d'enjeux « attendent de voir ». C'est d'ailleurs aussi

l'état d'esprit du président de l'EP-PNV, autant motivé pour participer à ces réunions par son rôle institutionnel, que par l'envie de voir comment ça se passe chez les autres avant d'organiser la réunion dans sa commune d'Aussois. Ces réunions se déroulent en général organisées après un conseil municipal et de la manière suivante : elles réunissent le maire, des conseillers municipaux (souvent liés à la station, l'hôtellerie, l'école de ski...), le chef de secteur ou un autre agent de terrain, le directeur, le directeur adjoint de l'EP-PNV, et le président du CA. Ce dernier introduit la réunion en rappelant ce qu'est l'APD et la façon dont la concertation communale s'insère dans la procédure globale de rédaction de la charte. La discussion passe en général immédiatement à la cartographie, les élus n'ayant pas de remarques spécifiques sur le texte à formuler. Sur la base d'un zoom de la commune en format A3 sur lequel figurent des repères topographiques (IGN 1/25000^{ème}), et d'une projection de ce zoom sur écran, toutes les parties de la commune sont parcourues, et les élus réagissent, se levant parfois spontanément pour aller montrer une zone à l'écran. Des ajustements de vocation ont lieu, changeant la couleur de certains carreaux, pour prendre en compte des projets déjà validés (cas d'une UTN sur Champagny), ou rectifier des erreurs :

« L'objectif, c'est de corriger les erreurs. Il faut se rappeler les conditions dans lesquelles ces cartes ont été faites par les agents de terrain en une après-midi ! Les chefs de secteurs étaient au siège à Chambéry, avec des stabylos, et quand on a deux points, on a vite fait de tracer une ligne entre les deux ! L'objectif, c'était aussi de passer, au fil de la réunion d'une vocation état des lieux à une vocation comme objectif conservatoire : le projet, c'est de maintenir l'existant » (Directeur adjoint de l'EP-PNV, octobre 2010).

Le ton est libre, il n'y a pas d'enjeu décisionnel à la fin de la réunion, et sur ces premières communes, les discours théâtraux et de précaution entendus en CA ou en bureau s'estompent, même si les élus ne mettent pas de façon franche et transparente leurs projets sur la table :

« A Pralognan par exemple, ils ont vérifié que le zonage, par rapport à leurs éventualités de projet, ca rentrait dans le tamis. Nous, on savait qu'il y a un projet éventuel de téléporté pour faire une liaison avec Courchevel. Quand on est arrivé à cette zone, on était dans une vocation sylvicole. Ils nous ont dit qu'il y avait un alpage abandonné, auquel ils tenaient et qu'ils voulaient réhabiliter, et ils ont voulu le faire passer en vocation agropastorale. Notre agent de terrain n'a pas vu d'opposition. Du coup, pour eux, ca a conforté la piste qui permet d'atteindre l'alpage, qui pourrait éventuellement être une piste de retour de station complémentaire à ce téléporté, mais ca n'a pas été dit. En revanche, ca aurait pu partir en conflit, alors qu'en discutant comme ça, ça s'est révélé être un faux problème. (...) Du coup, on a été surpris, on n'a pas eu les discours de précaution que le maire de Pralognan avait eu plusieurs fois en bureau et en CA : la revendication de zones blanches sans vocation affectée là où il y a des enjeux forts, la demande de ne valider la charte que sur une partie de la commune, ou les discours du type « on a déjà donné pour l'environnement avec toute la surface qu'on a en cœur de parc ! ». Le maire a juste dit qu'à chaque fois qu'ils ont fait un petit aménagement, il y a eu une mesure compensatoire, et qu'aujourd'hui, la commune a tellement donné à l'environnement qu'ils sont coincés car ils ne peuvent plus trouver d'espace pour compenser ! » (Directeur adjoint de l'EP-PNV, octobre 2010).

Après trois heures de réunion au plus, les rédacteurs de la charte partaient avec tous les ajustements à faire, et une ou plusieurs réunions avaient lieu ensuite entre le maire et le chef

de secteur pour affiner et préciser les contours des modifications. A l'issue de ces premières réunions, l'optimisme règne :

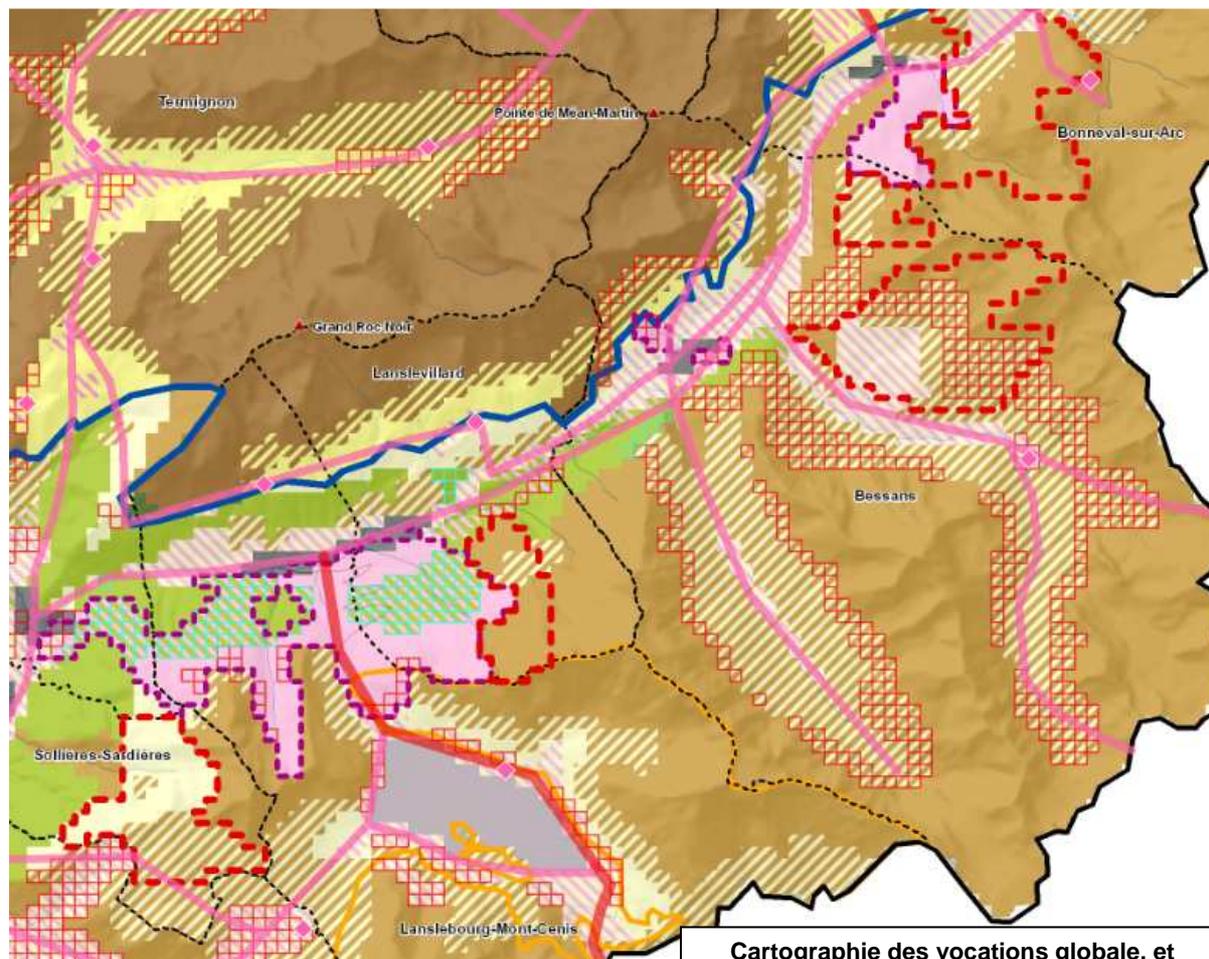
« Ca s'est bien passé, les compromis sur la cartographie ont été assez facile à trouver, on a même eu une commune dont le maire nous a dit qu'au moment de la décision d'adhésion, il nous réinviterait en conseil, et qu'il proposerait une validation de la charte » (Directeur adjoint de l'EP-PNV, octobre 2010).

Mais le vent tourne avec les réunions communales qui suivent : une commune refuse de recevoir l'EP-PNV, et dans plusieurs communes de Maurienne (notamment Bessans et Bonneval), les conseils municipaux, constatant l'importance de la surface rose des stations en Tarentaise, ressortent des placards les vieux projets d'aménagement hérités des années du « Plan neige » : ils souhaitent que la carte des vocations les prenne en compte. Les communes suivantes emboitent le pas, et certaines communes, déjà rencontrées, demandent une seconde réunion pour revenir à la même logique. Le bilan de la concertation communale présenté pour la première fois en bureau du 4 février 2011 est éloquent :

« La concertation avec les communes et les autres partenaires et personnes associées à l'élaboration de la charte lancée en août 2010 s'est achevée en janvier 2011. (...) a permis le contact avec 28 conseils municipaux : 232 des 459 élus municipaux ont participé aux réunions communales (soit 51 %). (...) Les remarques des conseils municipaux sur le texte sont restées limitées (...). Le travail avec les élus a essentiellement porté sur les questions de cartographie et de notice » (Rapport du directeur de l'EP-PNV au bureau du 4/2/11).

Trois types de demandes de modifications sont distinguées : des modifications à la marge de quelques carreaux (rouge si elles émanent des communes, vert si elles émanent de l'ONF) ; des modifications substantielles qui remettent en question des orientations de la charte et son équilibre général (zones en pointillé rouge appelées pudiquement « zones de questionnement pour l'évolution du tourisme d'hiver ») ; et des modifications incompatibles avec un statut réglementaire qui ne sont pas reprises sur la carte (en particulier un projet de liaison entre Bonneval et Val d'Isère passant en cœur de PNV, et l'équipement de la partie ouest du vallon du Clou sur Sainte Foye Tarentaise alors qu'il fait l'objet d'une procédure de classement au titre de la loi de 1930). De façon plus générale, il est demandé que les espaces à vocation touristique recouvrent tous les espaces touristiques, et qu'en leur sein, les domaines skiables actuels et extensions dors et déjà validées soient figurée (pointillés violet épais et fins). La cartographie, sur le secteur dont nous suivons l'évolution, devient la suivante : les extensions potentielles se situent majoritairement sur des zones marron « à forte naturalité » en AOA dans lesquelles les équipements lourds sont proscrits dans la notice de la carte des vocations :

Encadré 11 : 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		

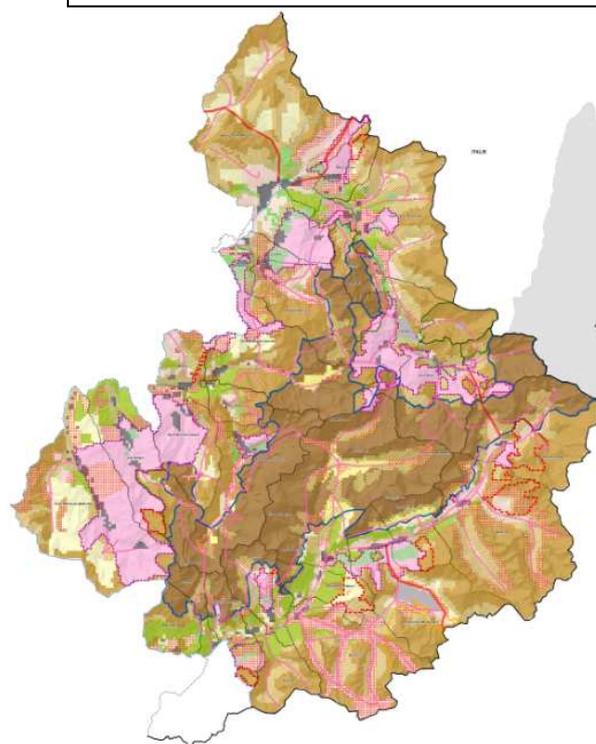
Domaines skiables
 Principaux itinéraires pédestres
 Principales routes touristiques
 Accueil en hébergement d'altitude

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
 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



La surenchère continue : les élus veulent encore plus de « zones de questionnements », les tenants de la protection de la nature faisant remarquer « qu'il y a beaucoup de zones de questionnement » (Représentant d'APN, bureau du 4/2/11), ou avec humour « qu'il va falloir prévoir des zones de questionnement pour l'extension du cœur de parc ! ». Et le débat s'enflamme autour de ces « zones de questionnement » et de la notion de « compatibilité » : le député Giran, « père de la loi de réforme des PNx », invité en conseil municipal à Bourg-Saint-Maurice le 20 décembre 2010 déclare aux élus que l'incidence de la carte des vocations sur les PLU est minime. Le Préfet, lors du bureau du 4/2/11, emploie le terme « d'opposabilité ». Juridiquement, la formule est juste, puisqu'il y a trois degrés d'opposabilité : la conformité (la plus contraignante, par exemple entre un projet de construction et un PLU), la compatibilité (avec un principe de non contradiction par exemple entre un PLU et la charte) et la cohérence (plus floue). Les élus traduisent « l'opposabilité » du Préfet en « conformité ». Le conflit entretenu par ces positionnements contradictoires qui ravivent la défiance, est attisé par le contexte des élections cantonales des 20 et 27 mars 2011. Les deux cantons de Bourg-Saint Maurice et Lanslebourg sont en renouvellement : dans le premier, Damien Perry, par ailleurs vice-président du CA de l'EP-PNV perdra son siège ; dans le second, Rozen Hars, qui représente le CG73 au CA de l'EP-PNV sera réélue de justesse. Hervé Gaymard est mis en difficulté, et sa reconduction à la présidence du CG73 se fait au bénéfice de l'âge après une élection en 3 tours. L'entre-deux tour sera marqué par une des discours tranchés et des critiques contre le PNV, qui font toujours recette auprès de la population locale et des électeurs. On entendra par exemple :

« On va laisser la charte partir comme ça, de toute façon, on se fait avoir sur la cartographie. Les règles du jeu ne sont pas claires, le directeur fera ce qu'il veut, et même si on arrive à lisser au maximum, on ne signera pas la charte ! » (Elu du territoire-PNV, mars 2011).

La volonté de Sainte Foye de Tarentaise de sortir du classement projeté 150 ha du vallon du Clou pour y construire 2 remontées mécaniques dresse à nouveau début 2011 les deux blocs des élus et des protecteurs de la nature l'un contre l'autre : les conseils municipaux de Val d'Isère, Tignes, Pralognan, Les Allues, Saint Martin de Belleville, Bellendre, La Plagne, St-Bon Courchevel, l'intercommunalité Haute-Tarentaise et Hervé Gaymard apportent leur soutien à la commune de Sainte Foye de Tarentaise. Les communiqués de presse des associations de protection de la nature se multiplient (Frapna, Mountain Wilderness, club Alpin Français, Vivre en Tarentaise...) et lancent une large campagne de communication :

Encadré 12 : Campagne de mobilisation orchestrée par les associations de protection de la nature pour maintenir l'intégralité du classement du vallon du clou au titre de la loi de 1913

MOBILISONS NOUS & MOBILISEZ AUTOUR DE VOUS ! ...



Pour sortir de l'impasse, le bureau du 4 février décide de demander un arbitrage à l'Etat local d'un côté, pour trier parmi les 17 projets d'extension, ceux qui sont susceptibles d'aboutir dans les 15 ans de mise en œuvre de la charte et les autres (« *Il y a des projets qui ont déjà fait l'objet d'études et de demandes, et d'autres qui sont utopistes ou très anciens et qui n'ont jamais abouti* » (représentant des sports de nature, bureau du 4/2/11)). Par ailleurs, le président de CA demande par courrier du 16 février un arbitrage à l'Etat national (direction de l'eau et de la biodiversité du ministère de l'Ecologie) sur la façon d'interpréter la « compatibilité » des documents d'urbanisme à la charte, et la possibilité ou pas d'identifier des « zones de questionnement » sur la carte. La directrice de l'eau et de la biodiversité répond le 29 mars en éclaircissant l'obligation de « non contradiction » que signifie la compatibilité, et en acceptant le principe de « *Zones dans lesquelles la vocation définie peut évoluer vers une vocation de domaine skiable pour le tourisme d'hiver* ». Ces zones sont à repérer sur la carte par une pastille de localisation laissant visible la vocation initialement proposée.

« La substitution de la vocation ici envisagée pourra être réalisée, le cas échéant, dans le cadre de la procédure de modification de la charte au cours de sa durée d'application. (...) Cette éventualité d'extension du domaine skiable doit s'entendre comme étant proportionnée par rapport à l'existant de façon à ne pas porter atteinte à l'économie générale des orientations de l'aire d'adhésion sur un secteur particulier, exclusive de toute construction

nouvelle à usage d'hébergement ou de restauration, et ne peut être envisagée que dans le cadre d'une intégration paysagère et d'un dispositif de protection de la faune et de la flore, notamment de l'avifaune. » (Lettre de la directrice de l'eau et de la biodiversité, 29/3/11).

La règle du jeu est clarifiée d'un côté, mais la rédaction juridico-administrative de la réponse ci-dessus laisse du flou sur les conséquences pratiques de ces zonages que le ministère accepte. Seul une lecture juridiquement avertie peut comprendre entre les lignes que, dans ces zones, seule de petites extensions peuvent être prévues et validées par modification de la charte (procédure assez légère, passant par une simple enquête publique dans la commune concernée). Dès lors qu'il s'agira d'un projet plus conséquent, il « portera atteinte à l'économie générale des orientations de l'aire d'adhésion » et nécessitera, sans garantie d'être pris en compte, une révision de la charte, c'est-à-dire une procédure très lourde identique à la procédure d'élaboration initiale de la charte. Au niveau local, le Préfet réunit ses services et les services techniques de l'EP-PNV, et sur la base de critères croisant l'existence ou pas d'études récentes sur le projet, son inscription éventuelle au PLU, et la cohérence avec le statut réglementaire de la zone, dresse trois listes de projets. La première liste contient 5 projets pour lesquels une simple modification de la charte permettra de changer la vocation initiale en vocation touristique. Ils seront représentés par une pastille sur la carte, et cités explicitement dans la notice. La seconde liste contient 10 projets qui ne seront pas représentés sur la carte, et mentionnés dans la notice comme « demandes non retenues ». En creux, cela signifie qu'ils devront passer par une révision de la charte pour être pris en compte. La troisième liste contient la liaison Val-Bonneval et l'équipement de l'ouest du vallon du Clou, incompatible avec la protection réglementaire existante ou à venir.

Deux bureaux de l'EP-PNV se réunissent le 4 et le 11 avril 2011. Le premier est marqué par un accroissement des tensions, et un positionnement des élus présents, non plus en porte-paroles de l'ensemble des élus, mais principalement à titre individuel pour « leur » station : le maire de Lanslebourg-Mont-Cenis vérifie que l'extension de la station de Val-Cenis sur le secteur de l'Arselle est bien dans la première liste, le maire de Pralognan insiste pour que le projet de liaison avec Courchevel passe de la seconde à la première liste. La concurrence entre élus et entre stations fait surface à propos la négociation des listes. Le second bureau, dit « bureau élargi » est marqué par une présence et un rôle accrus de l'Etat : le Préfet vient en personne, accompagné du DREAL et d'une représentante de la Direction Départementale des Territoires. L'objectif est d'aboutir à une proposition de cartographie insérée dans le dossier du CA du 21 avril 2011 sur la base des 3 listes détaillées ci-dessus. Mais ce CA est la scène d'un coup de théâtre. Une forte affluence des administrateurs montre que c'est un CA à enjeux forts : le projet de charte est censé y être validé. Ce ne sera pas le cas, et le conflit ouvert sera évité alors qu'il aurait pu tourner à la crise autour du problème de

l'extension des domaines skiables. Le président introduit la séance en posant d'emblée que la validation de la charte n'aura lieu que dans quelques mois, rassure les élus sur l'interprétation par le ministère de la notion de compatibilité, et rapidement le Préfet prend la parole. La cartographie et les listes figurant dans le dossier du CA ne sont pas évoquées et encore moins mises en discussion, et le Préfet propose le point de vue de l'Etat, avec une autre solution : supprimer de la cartographie et du texte la liste de projets d'extension, et simplement faire une mention générale « banalisant » la possibilité d'extension dans le cadre du droit commun, c'est-à-dire de la procédure UTN, avec simplement une spécificité recherchée sur l'exemplarité en AOA du PNV.

« Il y a nécessité d'être ambitieux dans le calendrier, d'aller plus loin dans le consensus et d'exprimer un point de vue conforme à la réforme. Je propose de mettre en avant le rôle du Parc national de la Vanoise concernant sa vocation de gouvernance territoriale en lien avec les communes. Il faut également, concernant la cartographie, faire apparaître les perspectives de développement. Ce document doit rester ouvert vers l'avenir. (...) La cartographie ne doit pas donner l'impression de sanctuariser dans l'aire d'adhésion, la charte doit donner des possibilités de perspectives de développement sans figer. (...) Je suggère de ne pas visualiser sur la carte les projets d'aménagement, de ne pas faire de liste, mais de les aborder au moment de la procédure UTN, dans le cadre du droit commun, avec une exigence d'exemplarité sur le territoire du parc. » (Préfet, CA du 21/4/11).

Cette proposition contente l'équipe de l'EP-PNV car elle a le mérite de banaliser le sujet de l'extension des stations dans la charte pour sortir du conflit et de la guerre de tranchée qu'il cristallise. Le discours du Préfet, très mesuré, contente les élus, qui refusent au niveau local de faire un choix entre leurs projets. Néanmoins, le consensus mou autour de la proposition du Préfet ne tient pas, la surenchère continue, et finalement les élus ne retiennent de son discours que l'idée de rouvrir la négociation et de se donner du temps supplémentaire :

« Nous demandons une vocation de développement des domaines skiables sur la carte, et si rien n'apparaît nos conseils municipaux n'iront pas jusqu'au bout de l'adhésion ! » (Maire du territoire-PNV).

« Les élus sont aujourd'hui très largement défavorables aux propositions envoyées par le PNV » (président de l'association des maires).

« Merci, Monsieur le Préfet, de rouvrir un champ temporel supplémentaire et un champ de proposition qui correspond à l'esprit de la loi de 2006 (...) On avait l'impression que sur l'aire d'adhésion, on n'avait plus un projet de territoire, mais un projet avec une dimension surtout nationale » (conseiller général).

« Merci, Monsieur le Préfet, d'ouvrir une nouvelle phase de négociation sur le principe du consensus, et pas avec l'idée que c'est l'Etat qui va imposer la règle du jeu, mais que la règle du jeu va être établie en concertation pour obtenir le consensus local » (président de communauté de communes).

Cette dernière intervention marque bien l'échec du rôle de médiateur, et de la proposition du Préfet. Cet élu, fréquemment porte-parole des maires, dénonce et décrédibilise indirectement les arbitrages qui ont été demandés à l'Etat au niveau local et national pour sortir de l'impasse. Le conflit ouvert est donc évité, mais le problème n'est pas résolu, et le

CA « Décide de reporter à la fin du mois de juin 2011 la validation du projet du projet de charte (...) afin (...) de prolonger la concertation dans le but de prendre en compte les possibilités d'extensions de domaines skiables en fonction des propositions du Préfet. ».

Après l'échec du premier compromis travaillé entre l'EP-PNV et les services de l'Etat, dans le cadre donné par le ministère de l'Ecologie (3 listes et des pastilles sur la carte), l'échec du second compromis proposé par le Préfet (simple référence au droit commun), un troisième compromis va être cherché au niveau politique national : le député de Maurienne Michel Bouvard, accompagné du président du CA de l'EP-PNV et du président de l'association des maires du PNV, rencontre le 17 mai 2011 la ministre de l'Ecologie, Nathalie Kosciusko-Morizet. L'échange, qui nous est rapporté de façon convergente par plusieurs acteurs, commence par un panorama, dressé par les élus, de l'écriture de la charte du PNV : les relations se dégradent entre les maires et l'EP-PNV, dont la valeur ajoutée n'est pas perçue. La défiance domine, les maires ne signeront pas une charte qui a été « conçue par le PNV uniquement dans une approche de protection ». Les relations quotidiennes restent difficiles, avec des agents de terrain de l'EP-PNV qui se comportent comme des agents de police et qui « braquent les populations locales ». Il est souligné que le propos introductif de l'association des maires a été rejeté en CA, et que le principal point dur qu'il reste à régler concerne l'extension des stations de ski. L'entretien se termine par un nouveau compromis, rapporté lors du bureau du 21 juin 2011 :

« Ce rendez-vous a conclu sur les points suivants : achever la partie texte de la charte et conclure sur le texte définitif lors du CA du 7 juillet ; et donner le temps nécessaire pour étudier la possibilité de faire figurer en double vocation (forte naturalité et touristique) les sites présentant des projets d'extension de domaines skiables à la condition qu'ils soient réalistes. L'association des maires du Parc a programmé une réunion le 17 juin. Le Bureau du CA du 21 juin sera à même d'étudier, le cas échéant, les propositions formulées par l'association. » (Président de l'EP-PNV, bureau du 21/6/11).

Le « deal » négocié dans les bureaux feutrés du ministère de l'Ecologie est clair : d'un côté, l'EP-PNV accepte le principe d'une double vocation (que le directeur avait jusqu'alors fermement refusé en argumentant que tourisme et forte naturalité étaient des vocations absolument incompatibles) ; de l'autre, les élus s'engagent à faire un tri réaliste dans leurs projets. L'association des maires se réunit le 16 juin. Michel Bouvard et Hervé Gaymard, leaders politiques locaux annulent leur participation à la dernière minute :

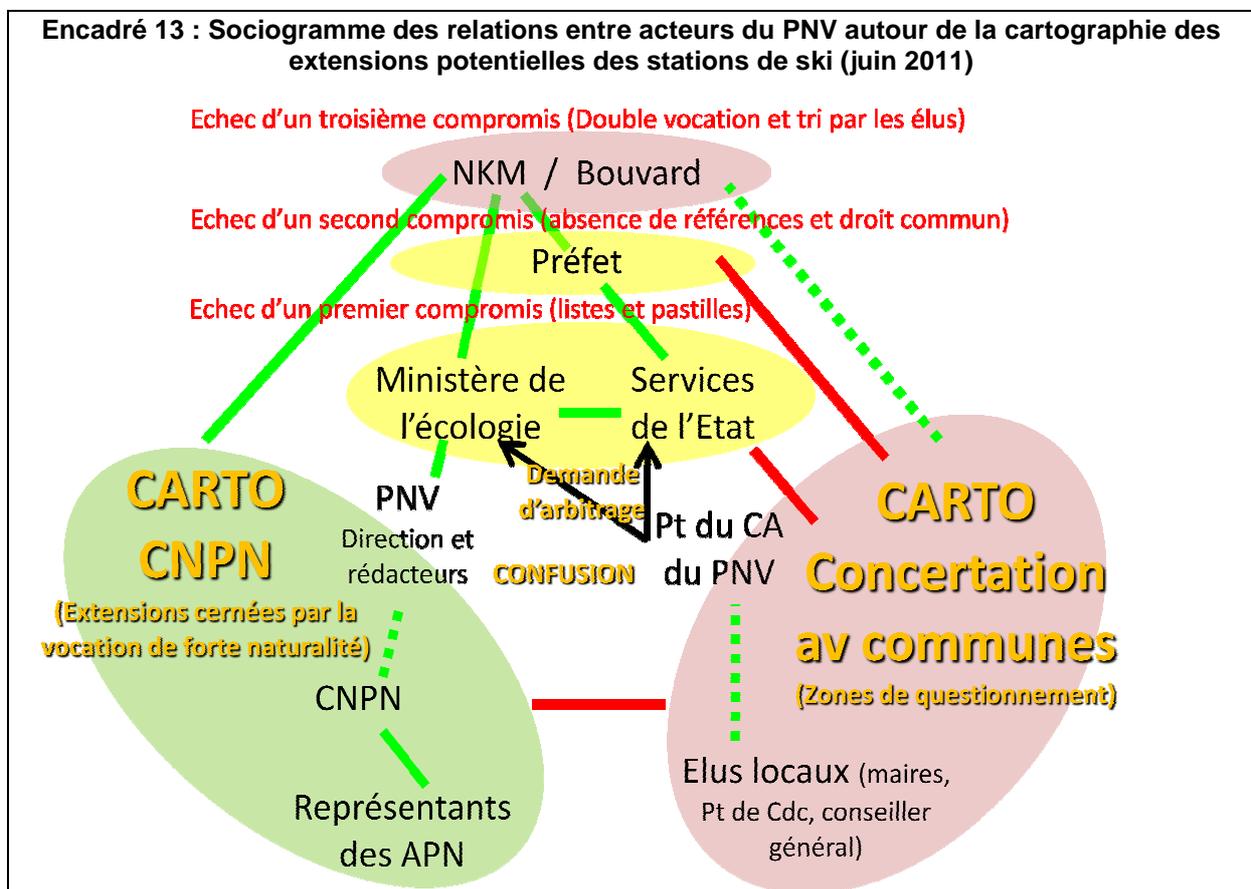
« NKM est d'accord pour une double vocation, mais uniquement sur des projets réalistes. C'est à cette condition que ça passera en CNPN » (Président de l'association des maires, juin 2011).

Les maires, se retrouvant entre eux sans leader politique en mesure d'arbitrer, réaffirment la position du « non-choix » : la revendication de l'association des maires est de tout mettre, les élus se refusent entre eux à faire un choix quel qu'il soit. Une nouvelle piste de sortie est

attendue d'une réunion entre Hervé Gaymard et Nathalie Kosciusko-Morizet le 22 juin 2011. Mais la discussion se concentre sur le cas particulier du classement du vallon du Clou : malgré l'appui du député pour un retrait de 150 ha, l'ensemble sera probablement classé : le comité de massif et l'enquête publique ont donné un avis favorable, ainsi que la commission supérieure des sites à la quasi-unanimité le 23 juin 2011.

1.2.3 : Stratégies d'acteurs et « règles du jeu » de l'action collective

Le sociogramme des relations entre acteurs qui s'organisent autour de la cartographie des extensions potentielles des stations de ski est alors le suivant :



L'analyse des différentes étapes décrites ci-dessus autour de ce qui constitue l'enjeu majeur de la rédaction de la charte du PNV, permet d'illustrer plusieurs caractéristiques des stratégies d'acteurs qui font la gouvernance locale.

La règle de juxtaposition (entre acteurs, et entre phases du processus dans le temps) est réactualisée : le travail préalable sur la cartographie a lieu en coulisse interne, dans une

logique très intellectuelle descendante d'un EP-PNV qui intègre la contrainte institutionnelle du ministère de l'Ecologie (la charte ne doit pas être un document d'urbanisme). Puis vient la confrontation avec la vision des élus. Deux cartographies se juxtaposent ensuite : celle dont le CNPN souligne la pertinence, et celle issue de la concertation avec les élus. Les deux grandes alliances que nous avons déjà décrites ont chacune « leur cartographie ». Leur opposition est accentuée par l'autonomie possible de la cartographie des vocations et de sa notice détaillée : elle peut se négocier quasi indépendamment du texte de la charte. Les élus font très peu de remarques sur le texte, mais se battent sur la cartographie. Il est même envisagé en juin 2011 de valider le texte de la charte lors du CA du juillet, puis la cartographie lors de celui de septembre.

Les ressources procédurales et administratives sont mobilisées par l'administration de l'EP-PNV pour faire passer la première cartographie « en force » (par le biais du cadrage du débat local sur la méthode, puis de l'avis du CNPN), avec des éléments « masqués ». Les règles du jeu restent floues, les discours d'acteurs contradictoires, la compréhension qu'en ont les élus inégale et variable d'un moment à l'autre en fonction du degré de confiance qu'ils accordent aux représentants de l'EP-PNV : sur la notion centrale de « compatibilité », il faudra attendre février 2011 pour un éclaircissement définitif, passant par un courrier du ministère, alors que cette notion a été expliquée à maintes reprises par les membres de la direction de l'EP-PNV lors des réunions communales notamment. La carte est décontextualisée, sa lecture est difficile pour les élus, le terme de vocation est ambigu. Les élus découvrent les règles du jeu petit à petit, mais la part d'ombre ne fait que se déplacer dans les solutions proposées par les services de l'Etat, puis le Préfet. Seule une lecture juridico-administrative fine permet de comprendre que derrière les listes de projets se cache le choix entre une procédure légère et une procédure très lourde de changement de la carte. Les élus manquant de ressources pour ce type d'analyse, ont le sentiment de « se faire avoir ». L'ensemble de ces éléments réactualise la défiance, le flou sur les règles étant pris par les élus comme un moyen pour l'EP-PNV, de garder de la marge de manœuvre, l'incertitude sur l'interprétation ultérieure des règles soumise à l'arbitraire de son directeur. Les rapports de force et leur traduction concrète dans les conflits et la théâtralisation sont aussi réactualisés. A la volonté de cadrage et de contrôle direct ou indirect par l'EP-PNV en alliance avec les acteurs protecteurs de la nature, répond un principe de « sur précaution » des élus. Ils n'agissent pas en fonction des intérêts effectifs concrets, mais souhaitent, sur le principe, intégrer à la cartographie tous les projets d'extension potentiels de domaines skiables, dans une logique de surenchère qui se répand comme une trainée de poudre sur le terrain de la concurrence entre stations.

Ce terreau est entretenu par une logique très individualiste des élus. Entre juin 2010 et juin 2011, à aucun moment l'association des maires ne s'est réunie pour orchestrer des débats et un positionnement collectif des élus : chacun défend « sa station ». La difficulté de prise de leadership par les grands élus est illustrée par l'échec de la médiation par le député Bouvard : le fait de ne pas avoir été suivi fragilise d'autant son autorité politique locale. Cela explique sans doute la prudence du député Gaymard, et du coup l'absence de leadership politique sur tout ce qui concerne le PNV. S'engager sur ce sujet « brûlant » est une prise de risque politique importante. D'ailleurs, quand le PNV est mis en avant dans les discours et sur les scènes politiques, c'est comme « faire valoir » du local contre le national, du développement contre la protection, des élus contre l'Etat... : s'opposer au PNV est une ressource politique locale pour conforter son électorat. C'est du reste moins dangereux que de s'opposer au Préfet avec qui les élus entretiennent des relations sur de nombreux dossiers. Le fonctionnement en « pyramide inversée » (Dupuy 2005) du système politique local à propos du PNV, dans lequel la position de chaque élu dépend des positions de « sa base » conduit à une stratégie de non-positionnement systématique des élus : le maire attend de voir ce que dira son conseil municipal, et les grands élus attendent de voir la façon dont vont se positionner les maires. Du coup les débats restent des débats de principes, chacun prenant une marge de précaution pour ne pas être déjugé par sa base : l'écart de discours du maire de Pralognan en CA et en coulisse lors de la réunion avec son conseil municipal en est une illustration. A ce fonctionnement en pyramide inversée du système politique local répond un fonctionnement du même type de l'EP-PNV : les élus mettent en avant le comportement « d'agent de police » des agents de terrain, qui contraste avec les discours d'ouverture et de partenariat de la direction de l'EP-PNV. Il y a déconnexion entre la négociation formelle de la charte qui se fait sur des principes, et les règles du jeu effectif local qui se construisent au quotidien : c'est ce que nous avons appelé la théâtralisation dans les règles du jeu historique des PNx.

Les stratégies d'acteurs autour de la cartographie réactualisent également l'appel à des arbitrages nationaux, et de l'Etat (dans sa double légitimité politique et juridico-administrative) quand les débats locaux s'enlisent. On notera cependant que ce recours à un arbitrage « hors territoire » est ambigu : il est sollicité car semble être le seul moyen de sortir de l'impasse locale, mais sa légitimité est contestée comme le montre le déroulement du CA du 21 avril 2011 et le peu de crédit que les élus lui accordent.

Juxtaposition, mobilisation stratégique du flou et des ressources procédurales, conflit, théâtralisation, arbitrage au niveau national font système au travers d'un mécanisme dans lequel tentative de contrôle autant que faire se peut par l'EP-PNV, et stratégies de non-positionnement des élus s'entretiennent mutuellement. Cette inertie systémique éclaire

l'échec des trois compromis successifs. Mais notre démarche sociologique nous pousse à interroger plus avant ces échecs : objectivement, le compromis proposé par le Préfet, ou celui obtenu par Michel Bouvard pourraient faire consensus. En coulisse et parfois même en bureau, le consensus semble à portée de main. Comment expliquer la récurrence de ces processus de « non-résolution de problème » ? Cette récurrence peut être considérée comme une stratégie collective, pas forcément consciente : loin d'être un problème, le maintien du conflit et de la théâtralisation, est au contraire une solution pour une partie des acteurs : dans la logique individualiste des élus que nous avons décrite, la charte est investie des intérêts de chacun. Chacun tente de remonter son projet dans la première liste, Hervé Gaymard s'implique sur le dossier du vallon du Clou dans sa vallée de la Tarentaise... La négociation de la cartographie n'est pas un lieu de construction d'un projet collectif commun, elle est une opportunité pour tester la position de l'Etat, voire formaliser des projets individuels. La proposition du Préfet reste sans suite parce que les élus tiennent à une représentation cartographique qui leur permet, en instrumentalisant la charte, et même dans le cadre de la procédure UTN de droit commun, d'escompter une reconnaissance, voire une « pré-validation » de leurs projets. C'est ce qui se joue dans l'échange suivant, lors du bureau du 11 avril 2010, et le Préfet n'en n'est pas dupe :

« Les sites de la deuxième liste représentent peu de surface par rapport à l'ensemble du Parc. Je trouve que ça devrait être en rose et je pense que la démarche ne peut se contenter de réduire les possibilités d'aménager la montagne » (Elus du territoire-PNV, bureau du 11/4/10).

« On ne peut pas préempter dans la charte une zone à vocation touristique ou un projet inexistant : ou bien l'Etat est d'accord pour le conduire à son terme et ce projet poursuit son cheminement administratif en cohérence avec le Parc représenté par son Conseil d'Administration. Au moment où la charte est établie, la carte représente un état des lieux. Au stade actuel de la rédaction, le fait de mentionner ou pas une pastille, ne préjuge pas du traitement du dossier. Lors du vote de la modification, il y aura une position cohérente des services de l'Etat » (Préfet, bureau du 11/4/10).

L'enjeu de la formalisation est également important pour les associations de protection de la nature. Lorsqu'un élu rappelle l'analyse du cabinet Vauban (« Non, l'analyse de ce point par le Cabinet montre qu'il est parfaitement possible qu'une personne se saisisse de ce document dans le cas d'un PLU non conforme à la cartographie ») vise très clairement les recours juridiques possibles d'APN auprès du tribunal administratif. Cette ressource fréquemment mobilisée par les APN dans le rapport de force local (nous avons décrit l'exemple de l'UTN de la Turra sur la station de Val-Cenis) représente une menace que les élus ont bien en tête : même dans une commune n'adhérant pas à la charte, la vocation affectée à une zone peut servir de point d'appui pour tenter de contrer juridiquement un projet. La cartographie et l'EP-PNV sont donc une ligne de clivage entre les deux alliances que nous avons déjà décrites. L'enjeu de formalisation est instrumentalisé, la charte et l'EP-PNV payent le coût de la régulation d'un système dans lequel les deux alliances s'opposent

sur des projets concrets existants, ou sur des menaces à venir. La construction d'un projet de territoire commun passe largement en second plan. Dans ce jeu d'acteur, les rédacteurs de la charte autant que les quelques acteurs qui tentent une action de médiation s'épuisent en vain à suivre avec un code couleur les multiples évolutions demandées, ou à construire des propositions de compromis : sur le fond, un consensus tacite existe entre les deux alliances, pour un statu quo et la poursuite de la « guerre de tranchée » historique, qui se concrétise, parfois avec humour dans des échanges récurrents du type :

« Avec toutes ces zones de questionnement sur l'extension des stations, il va falloir prévoir des zones de questionnement pour l'extension du cœur de parc ! » (Représentant d'APN, bureau du 4/2/11).

« Je trouve que 10 dossiers de développement de protection de la nature en haute altitude, ça ne fait pas beaucoup ! » (Elu, bureau du 21/6/11).

« Est-ce qu'en regard de cela, mes 10 dossiers de protection de la nature en haute altitude ne sont pas importantes ? » (Représentant d'APN, bureau du 21/6/11).

1.2.4 : Derrière la stabilité, l'innovation ? Analyse ciblée sur la résolution du problème de rédaction du « point dur »

Les tentatives de résolution des problèmes à travers une cartographie précise sont donc tenues en échec pour les raisons que nous venons de détailler. Nous allons voir qu'à partir de juin 2011, une nouvelle problématisation de la question de la représentation des extensions potentielles des stations va être faite, et aboutir au CA du 28 mars 2012 à une proposition de rassemblement sur des choix flous. Le problème n'est donc pas résolu, et cette règle de la gouvernance historique des PNx pour sortir de l'impasse entre les logiques irréconciliables de l'industrie du ski et de la protection de la nature est réactualisée.

Plutôt que de mettre en œuvre le compromis négocié entre Michel Bouvard et Nathalie Kosciusko-Morizet, les élus s'appuient en effet sur la carte des vocations du parc national des Ecrins dont la charte vient d'être validée à l'unanimité en CA du 25 mai 2011, pour faire retravailler les rédacteurs de la charte dans une autre logique :

« Ces questions sur les zonages se sont posées aussi dans les autres parcs et ils y ont répondu par une cartographie différente du PNV. En effet, aux Ecrins par exemple, ils ont précisé la destination du sol et non la destination économique. Les aménagements touristiques envisagés ont été identifiés par des ellipses » (Conseiller général, bureau du 21/6/11).

La validation de la charte est reportée en septembre, mais cette idée est validée lors du CA du 7/7/11, au cours duquel une lassitude, une certaine usure transparait dans les échanges.

La logique de déclinaison du caractère avait conduit à une carte précise. La logique du flou l'emporte désormais :

« Je propose de reprendre les mêmes codes couleurs et les mêmes caractéristiques de zonage. Il y aurait une cohérence avec la cartographie du Parc national des Ecrins. Cela permettrait d'avoir une lecture commune pour les deux chartes lors du passage devant le CNPN. Cette cartographie permet d'éviter de poser des questions en termes de limites géographiques. (...) On est sur une toute autre logique avec le changement de type de carte et des légendes plus simples ne distinguant pas le cœur du parc de la zone d'adhésion. » (Préfet, CA du 7/7/11).

« Le Parc national des Ecrins va plus vite que le Parc national de la Vanoise. Il faudrait être moins rigoureux dans les définitions afin de ne pas rentrer dans des querelles » (Elu).

« C'est plus simple pour le Parc national des Ecrins. Il ne faudrait pas que les ellipses se touchent en Vanoise du fait des nombreuses stations et des nombreux projets ! » (Représentant d'APN).

« Je rappelle que le travail sur la carte était parti du caractère. Cela a amené à être relativement précis dans les rubriques de la légende. Il s'agit de la première charte et les services et la direction sont prêts à étudier la faisabilité de la transcription de la carte des Ecrins, au moins dans l'esprit » (directeur-adjoint, à ce moment aussi directeur par intérim).

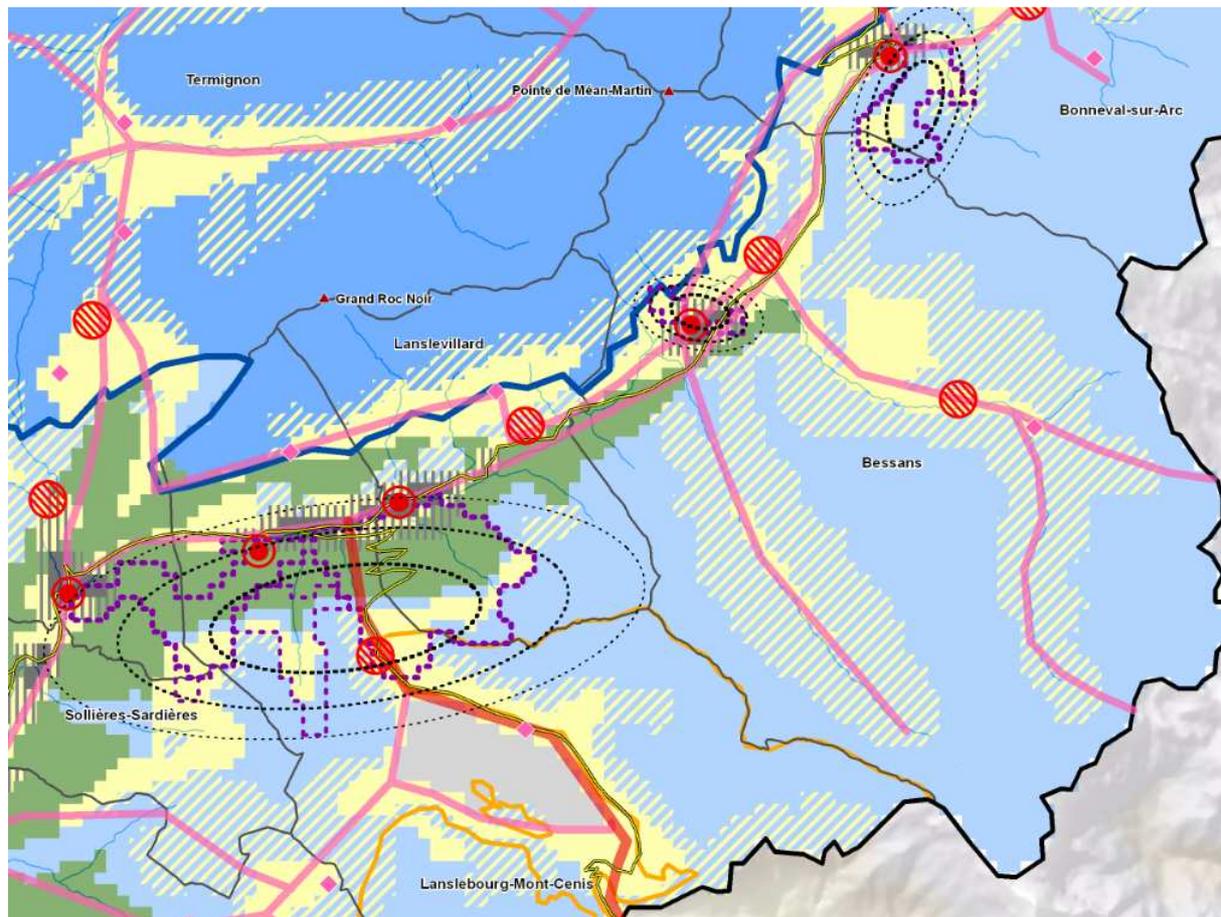
C'est le cadrage que reçoit le groupe de travail constitué en coulisse à l'automne 2011, qui, comme pour le préambule, apparaît comme le moyen de construire une solution en dehors des scènes formelles du bureau et du CA qui s'avèrent dominées par le conflit et la théâtralisation. Il s'agit pour ce groupe hybride d'analyser le traitement cartographique retenu par les parcs nationaux des Ecrins et du Mercantour, d'étudier leurs avantages et inconvénients, et de proposer une cartographie et une notice adaptée à la Vanoise. Le groupe finalise une proposition et de nouveaux échanges bilatéraux ont lieu avec les communes sur cette base à la faveur de l'arrivée du nouveau directeur de l'EP-PNV le 1^{er} novembre 2011. Elles aboutissent à la prise en compte de plusieurs demandes structurantes : la vocation touristique est affirmée pour l'ensemble du territoire ; elle n'est donc plus cartographiée en tant que telle. D'un côté, cela implique de fait une double vocation, y compris sur les zones de forte naturalité. De l'autre, cela implique qu'il n'y a plus de rose sur la carte, et que seuls les domaines skiables et leurs extensions autorisées sont figurés par des pointillés violets. La légende est simplifiée pour plus de lisibilité, une couleur unique par vocation est utilisée dans le cœur et en aire d'adhésion, et le bleu est préféré au marron pour la vocation de « forte naturalité » dans le cœur, et la zone correspondante en AOA pour laquelle la notion de « forte naturalité » est abandonnée au profit d'une vocation « de montagne sauvage ». A l'intérieur des domaines skiables, la notion est encore atténuée et qualifiée « d'espaces naturels intégrés à un domaine skiable ». Cet affadissement à partir de la notion de « forte naturalité » saluée avec insistance dans l'avis du CNPN sur le premier projet de carte, n'est pas que symbolique. La notice évolue en effet : « l'absence d'aménagements lourds » s'appliquant dans projet examiné par le CNPN aux espaces de

forte naturalité de l'AOA, est remplacée par « *une exemplarité des aménagements et travaux respectant l'intégrité des lieux* ». La notion d'exemplarité, utilisée à maintes reprises correspond bien à un choix flou, derrière un mot peu engageant que chacun interprète à sa façon. Enfin, des ellipses sont tracées sur la carte, intitulées « *espaces associés aux stations touristiques* » conformément à l'exemple du parc des Ecrins. La notice associée aux ellipses précise qu'en cœur, les nouveaux équipements sont impossibles, et qu'en AOA :

« L'extension d'un domaine skiable peut être autorisée, son opportunité étant étudiée dans le cadre de procédures de droit commun. Les projets prennent en compte les éléments suivants : un rapport de proportion avec l'existant de façon à ne pas porter atteinte à l'économie générale des orientations de la charte sur un secteur particulier, l'absence d'atteinte directe ou indirecte à l'intégrité du cœur comme l'atteinte à la quiétude et à la ressource en eau, le déversement de skieurs créant de nouveaux itinéraires de ski hors piste, (...), la préservation des continuités écologiques, la nécessité d'une intégration paysagère (...) et l'exemplarité, voire l'innovation dans la conception et la gestion éco-responsables des équipements, des aménagements, des constructions et de la ressource en eau. » (Notice de la carte des vocations associée aux ellipses).

En bref : le droit commun s'applique, et l'ensemble des éléments listés correspond à ce qui est exigé de façon générale dans les procédures UTN. Les seules véritables spécificités liées au territoire-PNV sont « *l'exemplarité* », et « *un rapport de proportion avec l'existant* », formule floue que nul ne sait interpréter à ce jour. Le projet de cartographie présenté au CA du 28 mars 2012 pour adoption du projet de charte est figuré ci-dessous. Il résulte de l'agrégation successives de logiques d'acteurs souvent incohérentes entre elles : les 5 cartouches représentatifs des 5 traits dominants du caractère du PNV figurent toujours, globalement les équilibres en surface des différentes vocations sont proches de la première version appréciée par le CNPN, le rose des stations a disparu et avec lui la mise en lumière évidente des différences entre Tarentaise et Maurienne. Les ellipses correspondant à la station de Val-Cenis, de Bessans et de Bonneval ont un figuré plus restreint que les « zones de questionnement » en pointillé rouge de la version précédente. Même si ce figuré est uniquement symbolique, l'étendue des ellipses s'inspire des zones dans lesquelles les projets de la première liste établie par les services de l'Etat de la Savoie se trouvaient. Lors de la consultation des communes sur le projet de charte début 2012, il a effectivement été demandé plusieurs ajustements d'ellipses sur la commune d'Aussois, de Bessans, sur Bozel et La Norma « *pour une meilleure adéquation des aires d'influence avec la topographie* » (présentation qui en est faite par le directeur-adjoint de l'EP-PNV au CA du 28/3/12). Les modifications de la légende ont retenu l'esprit de la proposition du Préfet (droit commun avec une simple spécificité d'exemplarité sur le territoire-PNV), et la possibilité de double vocation obtenue par Michel Bouvard s'applique à l'ensemble de la carte puisque la vocation touristique est globale. Seul le tri par les maires entre leurs projets d'extension de station n'a pas été concrétisé, ce qui montre bien que ce refus est au cœur de stratégies de non positionnement et d'instrumentalisation de la charte pour défendre des projets particuliers.

Encadré 14 : Carte des vocations du PNV proposée au CA du 28/3/12



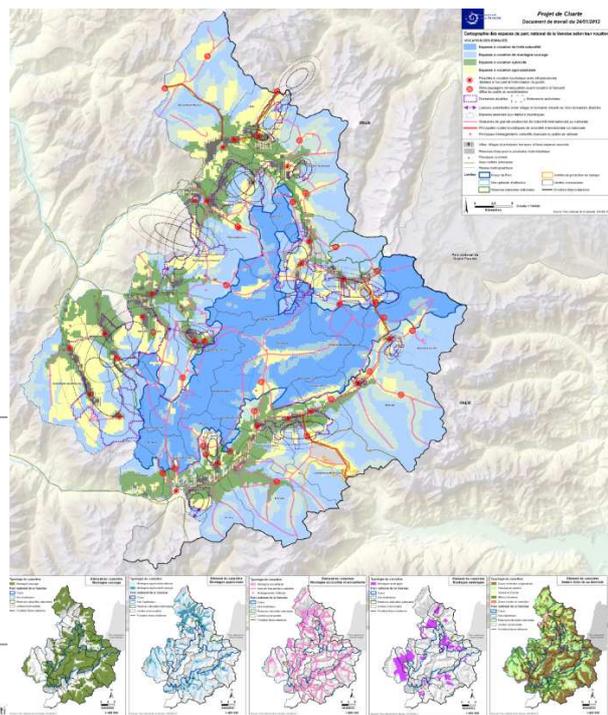
Projet de Charte
Document de travail du 24/01/2012

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

A quelques modifications près finalement relativement mineures, émanant en particulier d'un avis du conseil scientifique de l'EP-PNV favorable mais très critique (effacement des ellipses dans le cœur de parc, et ajout de la cumulativité des éléments à prendre en compte pour apprécier les projets d'extensions de station), le projet est soumis au vote du CA. Il se conclut par 33 voix pour, 4 contre (dont celles des représentants des APN), 2 abstentions et un vote blanc sur 40 bulletins exprimés. La délibération proposée est pourtant peu engageante puisque le CA « *prend acte du projet de charte amendé de propositions issues du bureau qu'il a retenues et des compléments issus des débats en séance, et décide de poursuivre l'instruction du projet de charte en le soumettant à la consultation institutionnelle puis à l'enquête publique* ». Le terme « *prend acte* », comme nous l'avons déjà souligné, marque toute l'étendue du choix flou qui permet, encore une fois de rassembler des acteurs aux positions divergentes pour sortir de l'enlisement dans laquelle cette question de la cartographie des extensions potentielles des stations de ski a précipité la charte pendant près de 2 ans et demi. La résolution de ce problème montre donc une réactualisation de cette règle historique, et pas d'innovation notable des relations entre acteurs.

Le terme de « résolution de problème » doit d'ailleurs être nuancé. L'avis du conseil scientifique de l'EP-PNV le 8 mars 2012 précise sa déception sur l'ambition de la charte en s'appuyant sur l'ambition inscrite dans les textes formels :

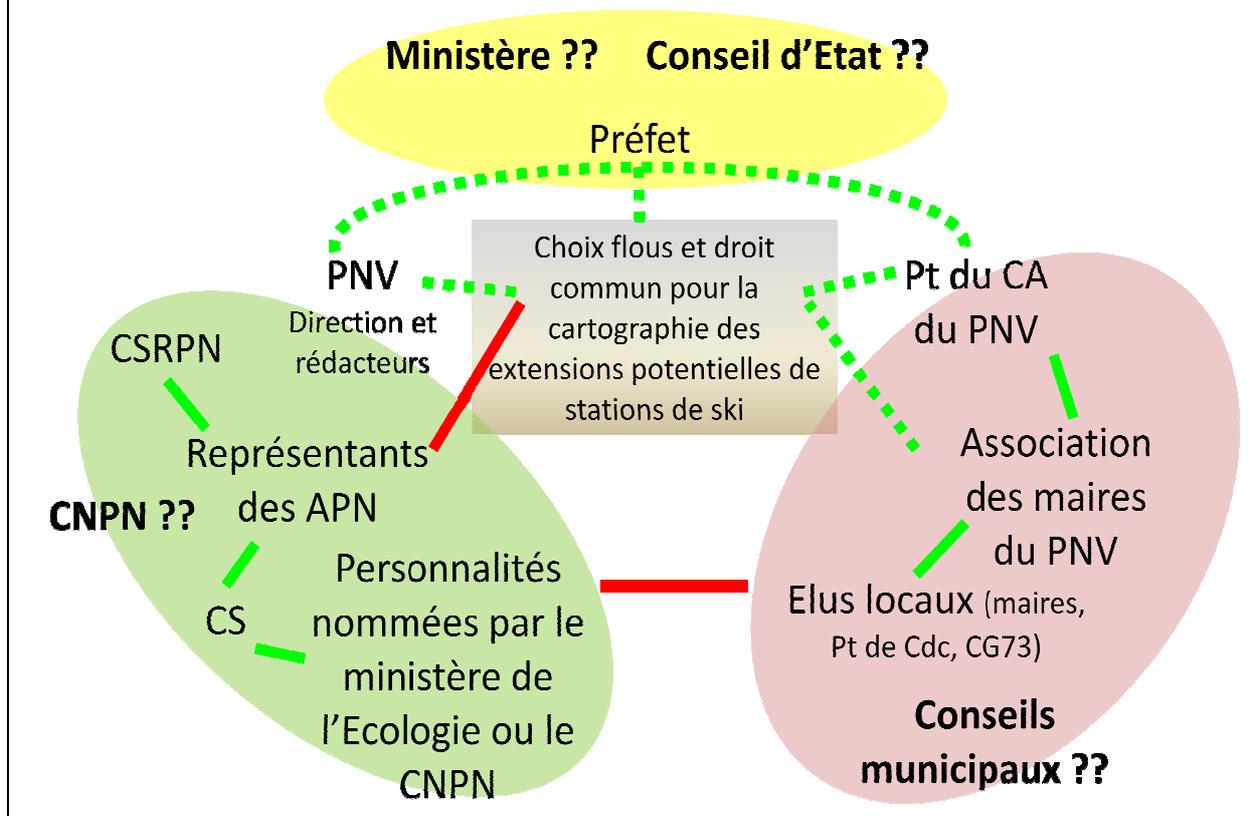
« Le Conseil scientifique estime donc que l'ambition de la charte dans le domaine de l'urbanisation et en particulier de l'extension des stations touristiques dans l'aire optimale d'adhésion n'est pas à la mesure des enjeux du territoire et qu'elle ne correspond pas à ce qui est attendu d'un parc national, selon les termes de la loi du 14 avril 2006 et de l'arrêté du 23 février 2007 et selon les critères internationaux de l'UICN (catégorie 2 pour le cœur du Parc et 5 pour l'aire d'adhésion) » (Avis du CE de l'EP-PNV du 8/3/12).

Dans le cadre de la procédure formelle l'avis du conseil supérieur régional de protection de la nature (CSRPN) du 28 juin 2012 est défavorable :

« Le CSRPN émet un avis défavorable à l'unanimité des présents moins une voix (...) considérant (...) la prévalence du développement touristique au détriment des autres enjeux et notamment du paysage et de la biodiversité (...). Une charte de parc national a vocation à être exemplaire en matière de protection et de favorisation de la biodiversité et ne doit pas être comparable à une charte de PNR en termes d'ambitions pour la conservation de la biodiversité. Or le projet qui va être soumis à enquête publique met principalement l'accent sur le volet économique. La naturalité et la préservation de la biodiversité venant en accompagnement notamment sur l'aire d'adhésion » (Avis du CSRPN du 28/6/12).

Les acteurs relevant de la rationalité scientifique et naturaliste, avec des arguments empruntés à la rationalité juridique et administrative sont donc très critiques sur un projet très en retrait par rapport à l'APS qu'ils ont examiné deux ans auparavant. Le sociogramme des relations entre acteurs est à la date où nous écrivons ces lignes le suivant :

Encadré 15 : Sociogramme des relations entre acteurs du PNV autour de la cartographie des extensions potentielles des stations de ski (juin 2012)



L'incertitude demeure sur l'avis à venir du CNPN, du Conseil d'Etat et sur le positionnement du ministère dont les représentants se sont mis en retrait depuis l'automne 2011 :

« Le ministère ne nous aide pas à décider. Je propose donc que nous restions indépendants pour trancher. J'ai aussi interrogé M. Giran sur ce qu'il peut proposer, il m'a dit qu'il fallait inventer des zones grises... » (Président du CA de l'EP-PNV, octobre 2011).

Par ailleurs, les élus ont tout juste « pris acte » de cette cartographie pour ne pas bloquer le lancement de la procédure finale, ce qui est une façon d'éviter d'être mis en porte-à-faux devant leurs conseils municipaux si ceux-ci décident de ne pas adhérer à la charte, ce qui dans le contexte relationnel que nous avons décrit reste fort probable. A l'heure où nous écrivons ces lignes, la rédaction de la charte et la cartographie des vocations peuvent encore réserver des surprises.

1.3 : La stratégie touristique de territoire et le modèle des stations de ski : une réactualisation de stratégies d'évitement

1.3.1 : Contexte, enjeux et acteurs en situation d'interdépendance

Nous avons déjà souligné, dans le contexte introductif sur le point dur de la cartographie de l'extension potentielle des stations de ski, la « fuite en avant » à la consommation d'espace et le mécanisme en boucle entre création de lits supplémentaires et augmentation des domaines skiables. Ce mécanisme est au cœur du modèle actuel de développement des stations de ski. Plusieurs rapports ont souligné dans les années 90 les limites et la fragilité de ce modèle de « fuite en avant » et du système de financement associé (Guiu 1986, Lorit 1991). Le premier facteur aggravant ce mécanisme est la pérennité fragile des hébergements et des équipements, créés rapidement sur des critères de confort et de sécurité aujourd'hui dépassés, ce qui oblige les stations de sports d'hiver à renouveler et adapter des équipements lourds. Plus de 100 000 lits dans l'ensemble du massif des Alpes du Nord appartiennent à un parc locatif privé vieillissant, exigu, parfois dégradé. Le poids financier considérable de la rénovation qui s'impose, les difficultés techniques liées aux modes de construction, le nombre et la dispersion des propriétaires, les formules de copropriété en temps partagé forment des obstacles difficiles : chaque année, 1 à 1,5 % du parc locatif touristique sort du marché pour cause d'inadéquation de l'offre à la demande. Le second facteur aggravant tient aux avantages fiscaux successifs accordés aux propriétaires en l'échange d'une obligation de location pendant plusieurs années. A l'issue de cette période, les propriétaires arrêtent de louer, et ne viennent qu'assez ponctuellement occuper leurs appartements. C'est ce que les acteurs locaux appellent les « lits froids ». La construction de nouveaux logements pour accueillir les touristes est alors nécessaire. Les élus sont parfaitement conscients des problèmes que cela pose :

« Sur les 320.000 lits touristiques, il y a 40 % de lits froids. L'APTIV [Assemblée du pays Tarentaise-Vanoise] conduit une étude pour connaître la répartition des lits (froids, tièdes et chauds). L'idée des maires n'est pas d'aller dans l'engrenage de la hausse du nombre de lits. Les lits nouveaux ne compensent pas la perte de fréquentation des domaines skiables. Il faut trouver un juste milieu. » (Maire du territoire-PNV, avril 2010).

Les limites du modèle actuel des stations, directement lié à l'extension sans fin de l'urbanisme des stations, fait partie des enjeux qui ont motivé la décision par l'Etat d'élaborer une Directive Territoriale d'Aménagement (DTA) sur les Alpes du Nord :

« Dans certains territoires caractérisés par une attractivité et une vulnérabilité particulière, la préservation du milieu naturel est la condition indispensable à toute perspective de développement à long terme. Tel est le cas des Alpes du Nord, dont le dynamisme démographique et économique s'inscrit dans un environnement d'exception, aujourd'hui menacé sans action collective. (...) La DTA permet à l'État de faire face à de tels enjeux en définissant les grandes orientations relevant du code de l'urbanisme et en fixant les priorités sur la base d'un projet partagé. (...) En exprimant une ambition de 20-25 ans et en définissant des principes pour la planification, la DTA des Alpes du Nord doit donner un cadre de cohérence au développement durable du territoire. (...) La DTA est un document d'urbanisme élaboré sous la responsabilité de l'État en association avec les collectivités territoriales et les groupements de communes compétentes en matière d'aménagement. Elle est approuvée par décret en Conseil d'État. (...) Ses orientations prescriptives encadrent les documents d'urbanisme de rang inférieur qui doivent leur être compatibles : SCOT et schéma de secteur. Elles ne s'imposent aux PLU et cartes communales qu'en l'absence de SCOT ou de schéma de secteur. » (Document de présentation de la DTA Alpes du Nord, novembre 2009).

Notons que le référentiel qui caractérise les mots et l'esprit qui préside à l'élaboration de la DTA, est, comme pour la charte le référentiel du « développement durable » (Lolive, Tricot et al. 2000). Leurs procédures sont également très similaires : elles passent par une initiative de l'Etat, une concertation locale, une enquête publique, une consultation locale et nationale pour une validation finale par décret en Conseil d'Etat. Leur statut juridique est de même nature, même si la DTA relève du code de l'urbanisme (son caractère de document de planification prescriptif est du coup explicite) et la charte du code de l'environnement : les documents d'urbanisme doivent leur être compatibles. La différence la plus notable tient à l'échelle du territoire, la charte étant ciblée sur un territoire plus restreint. Elle doit donc être compatible avec la DTA et peut aller dans un niveau de précision plus important que celle-ci. Un diagnostic (dit « livre blanc ») est établi comme première étape de la DTA en 2007, il conclut en particulier que :

« Dans le sillon alpin comme dans les principales vallées adjacentes, l'espace est aussi rare que contraint, avec des infrastructures de transport nécessairement situées en fond de vallée. Poursuivre sans modifier les modes de consommation d'espace, d'urbanisation et de déplacement conduirait à dégrader la qualité exceptionnelle de l'environnement et du cadre de vie. L'attractivité et la compétitivité du territoire s'en trouveraient inévitablement affectées. » (Diagnostic de la DTA, 2007).

La DTA fixe alors des prescriptions qui s'appuient sur 4 grands principes directeurs, en particulier celui de « promouvoir un tourisme respectueux de l'environnement ». Les prescriptions associées ont un caractère normatif important pour le développement des stations, puis que la DTA précise :

*« Compte tenu du changement climatique, de la rareté de l'espace disponible, de la richesse des espaces naturels, des écosystèmes ou des paysages, de l'existence de risques naturels, mais aussi de l'évolution de la demande, (...) **la priorité est à la reconstruction, la réhabilitation ou le réaménagement des stations et des pôles touristiques plutôt qu'à***

l'extension de ceux-ci. (...) Comme on reconstruit, en agglomération, « la ville sur la ville », **il faut reconstruire la « station sur la station »** et améliorer la qualité architecturale, urbaine et énergétique pour redonner une attractivité concurrentielle à l'offre touristique dans les Alpes du Nord. (...) **La réalisation de constructions et équipements touristiques (constructions nouvelles, remontées mécaniques, équipements publics, équipements liés au thermalisme et aux activités aquatiques complémentaires, ...) est encadrée par les principes suivants :**

1- L'échelle à prendre en considération pour apprécier l'opportunité de tout nouveau projet touristique est celle du « bassin d'offre touristique » [même domaine skiable ou forte interconnexion, mutualisation d'équipements] ;

2- (...).

3 - La quantification des besoins éventuels en constructions ou équipements nouveaux se fera après évaluation des potentialités de réhabilitation ou de réutilisation de l'existant à l'échelle de ce bassin. L'impact des projets sera quant à lui apprécié à l'échelle adaptée à l'enjeu (ressource en eau, transport, milieux...). **Les projets devront respecter strictement le principe d'économie de l'espace et celui d'économie d'énergie et de performance énergétique, de la disponibilité de la ressource en eau, de l'usage de sources énergétiques renouvelables, des exigences écologiques et paysagères.** (...) Dans les stations de ski, une urbanisation touristique limitée, intervenant prioritairement par réhabilitation, mutation, ou démolition-reconstruction de l'existant et ayant pour objectif d'assurer un équilibre économique et de diversifier l'offre touristique, pourra être réalisée, en priorité dans les secteurs actuellement urbanisés.

Pour limiter les impacts des domaines skiables sur les espaces naturels et les paysages, les restructurations de ces domaines se feront à l'intérieur de l'enveloppe existante du domaine skiable : elles devront contribuer à améliorer la qualité de l'offre et la sécurité, sans incidence notable sur les milieux naturels, les paysages et la ressource en eau. Elles devront apporter une restauration de qualité, permettre une revalorisation paysagère et environnementale et assurer notamment en période d'étiage le maintien des débits garantissant le bon état qualitatif et quantitatif des cours d'eau. L'« enveloppe existante des domaines skiables » est à délimiter sur la base des critères suivants : - elle inclut l'ensemble du domaine skiable, délimité en application de l'article L473-2 du code de l'urbanisme ; - elle inclut les secteurs desservis par les remontées mécaniques actuelles, qui permettent, à partir d'un point du domaine skiable balisé et par une pratique normale du ski alpin de loisir, de rejoindre un point du domaine skiable balisé, sans emprunter de nouvelle remontée.

Lors des restructurations à l'intérieur des enveloppes existantes des domaines skiables, le maintien des équipements les moins performants, situés dans des secteurs d'enneigement aléatoire et exigeant le recours quasi systématique à la neige de culture, sera examiné au regard des exigences d'utilisation économe de la ressource en eau afin d'adapter l'activité touristique aux particularités de l'environnement et aux ressources disponibles. Les équipements inutilisés seront enlevés et le sol re-naturalisé. (...) Les extensions des enveloppes des domaines skiables devront devenir l'exception et respecter de même l'ensemble des conditions du paragraphe précédent. » (DTA des Alpes du Nord, p 85 à 87).

Les principes (en gras) sont très clairs, et le niveau de la précision de la DTA en rend l'application très opérationnelle (définition de l'enveloppe actuelle du domaine skiable, et des exigences à respecter en cas de restructurations à l'intérieure de celles-ci, ...). Les réactions lors de la consultation locale sont d'ailleurs vives. Trois groupes de pression principaux s'expriment. Les représentants des gestionnaires de remontées mécaniques (en particulier « Domaines skiables de France », anciennement « Syndicat National des Téléphériques de France ») martèlent avec virulence qu'avec cette DTA, ils ne pourront plus rien faire, que l'extension des stations va devenir impossible à cause des recours contentieux qui la

prendront comme point d'appui, et qu'elle menace le modèle actuel de fonctionnement des stations. Les élus haut-savoyards contestent la DTA par ce qu'ils craignent qu'elle les gêne dans leur candidature pour accueillir les jeux olympiques de 2018. Les élus savoyards enfin, avec à leur tête les députés Michel Bouvard et Hervé Gaymard dénoncent un passage en force de l'Etat qui « revient par la fenêtre après la phase de décentralisation » :

« Le Préfet Géraud s'est beaucoup mouillé, très courageusement. Pour lui, ça faisait des années que l'on faisait n'importe quoi sur les stations et qu'il y avait besoin d'un document cadre pour mettre tout cela en cohérence. (...) Mais les élus savoyards ne l'entendaient pas de cette oreille, et ça se doublait d'une opposition entre la Savoie et Lyon, entre décentralisation et jacobinisme (...). La Savoie a été envahie par la France bien souvent dans l'histoire, et quand le rattachement s'est fait, l'intégration à la République a été long ! (...) Celui qui monte d'en bas, c'est le percepteur et le recruteur d'armée, on n'aime pas les gens d'en bas, et qui plus est quand ils viennent de Lyon avec de la réglementation ! » (Agent de DREAL, mai 2011).

Le Préfet de Région Géraud, qui avait préalablement travaillé le texte de la DTA en 2009 en étroite collaboration avec une conseillère d'Etat (la même que celle qui appuie le ministère de l'Ecologie sur les parcs nationaux), et malgré les oppositions locales, l'envoie à l'autorité environnementale du Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD) qui rend un avis très positif le 14 janvier 2010. Notons que nous retrouvons la même mobilisation d'une ressource procédurale, que pour l'envoi rapide de la cartographie de la charte du PNV au CNPN en mai 2010. Après cette première étape de validation formelle, l'enquête publique a lieu. La DTA arrive en phase finale de validation, après un « passage en force » par « un préfet qui ne s'est pas démonté » (Agent de DREAL, mai 2011). Mais les grands élus savoyards (entre autres), dans le cadre de la loi Grenelle II du 12 juillet 2010, obtiennent le remplacement des DTA par des DTADD (directives territoriales d'aménagement et de développement durable) qui perdent tout caractère d'opposabilité aux documents d'urbanisme : le texte de la DTA des Alpes du Nord est donc validé, mais perd toute opérationnalité. Le soutien attendu par le Préfet Géraud, au niveau du cabinet du ministère de l'Ecologie pour « sauver » la DTA des Alpes du Nord à titre dérogatoire dans l'ancien régime juridique ne viendra pas : dans ce grand ministère, fusionnant les anciens ministère de l'équipement et de l'environnement, le poids des juristes de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et du paysage qui trouvent que les DTA étaient des documents beaucoup trop lourds et contraignant, l'emporte sur celui des juristes de la direction de l'eau et de la biodiversité.

Lors du bureau de l'EP-PNV du 29 janvier 2010, qui doit donner un avis sur la DTA dans le cadre de la consultation locale, celle-ci apparaît comme une ligne de clivage dans le processus d'élaboration de la charte. Le directeur de l'EP-PNV souhaite prendre la DTA comme point d'appui de la charte :

« Considérant que les enjeux posés par le projet de DTA des Alpes du Nord et ceux posés, à l'échelle du Parc, pour la préparation de la charte sont très proches ; qu'il en est de même entre d'une part les orientations et les principes généraux du projet de DTA et d'autre part les axes stratégiques et les grandes orientations qui se dessinent au travers de l'élaboration concertée de la charte du parc ; Il est proposé au Bureau d'émettre un avis favorable sur le projet de DTA des Alpes du Nord. » (Rapport du directeur au bureau du 29/1/10).

En effet, dans la mesure où la charte doit être compatible avec la DTA, la simplicité aurait pu être qu'elle en reprenne les termes. Mais le président de l'EP-PNV fera part de « son avis » qui propose que la DTA ne soit pas opposable aux documents d'urbanisme.

Le suivi de la rédaction de ce « point dur » sur la stratégie touristique de territoire et le modèle des stations de ski montre a posteriori que les principaux acteurs pour qui elle « fait problème » sont les suivants : les membres de la direction de l'EP-PNV qui tiennent la plume de la rédaction de la charte, les agents de l'EP-PNV chargés du tourisme, le chargé de mission de MDP, les représentants des associations de protection de la nature, le Préfet de Savoie, le président du CA de l'EP-PNV, les maires et leurs porte-paroles, les représentants des collectivités porteuses des schémas de cohérence territoriale (SCOT), et des institutionnels du tourisme. Au niveau régional et national, les acteurs que nous avons cités au sujet de la DTA feront également parti du système d'acteurs.

1.3.2 : Evolutions du texte et système de relations qu'elles traduisent

Avec le préambule des élus et l'intégration de leurs remarques dans la rédaction du caractère, la définition d'une stratégie touristique de territoire fait partie des trois éléments majeurs qui conditionnent et marquent l'entrée des élus dans le processus d'élaboration de la charte au moment de sa relance à l'automne 2009. Une méthode de travail spécifique est validée en bureau du 5 octobre et du 6 novembre 2009 : l'EP-PNV propose initialement 4 groupes de travail sur l'accueil, la randonnée, les stations et les refuges, avec une volonté de regrouper tous les acteurs concernés en mélangeant élus, socioprofessionnels et APN. Mais cette approche analytique, qui tronçonne le débat et oriente a priori le débat sur des éléments techniques, est refusée par les élus, qui imposent en bureau « leur méthode ».

« Fin 2009, au séminaire d'Aiton, les élus ont refusé notre proposition. Ils ont demandé une approche plus globale, en exprimant un sentiment de dépossession du dossier. Alors on a proposé de fondre les 4 groupes en un seul avec un public large, des hôteliers, des remontées mécaniques, des associations de protection de la nature... Mais les élus n'en ont pas voulu, ils ont eu peur d'un risque de porte à faux avec les socioprofessionnels. Les maires avaient envie d'avoir un débat en tête à tête avec le PNV. Du coup on a proposé un travail en deux temps : un mini séminaire d'une demi-journée en comité restreint avec les élus,

l'association des maires, la MITRA, le conseil général de Savoie et MDP pour discuter de grands éléments de stratégie. Puis des groupes de travail thématiques pour un débat plus opérationnel avec le PNV, les élus, des socioprofessionnels et des APN, où on ne remet plus en question la stratégie ». (Directeur-adjoint de l'EP-PNV, janvier 2010).

Les règles du jeu changent : jusqu'alors, c'est l'administration de l'EP-PNV qui avait cadré la méthode de travail. Sur le tourisme, les élus prennent la main et l'approche politique, synthétique, globale cadre le débat technique. L'ensemble des réunions est présidée par le président de l'EP-PNV qui s'y implique fortement. Les agents de l'EP-PNV rédigent une note de stratégie touristique en interne le 6 novembre qui met en avant les valeurs de respect, de solidarité, de responsabilité et de partage, et les objectifs de la stratégie touristique qui doit les décliner. Cette note est l'un des éléments qui alimente les discussions entre les rédacteurs de la charte et les élus pour aboutir à une note commune d'enjeux entre l'EP-PNV et l'association des maires du PNV fin décembre 2009 grâce à la médiation du chargé de mission de MDP dont nous avons déjà parlé à propos du point dur sur le caractère :

« La note interne a été reprise, pour travailler à une note conjointe entre PNV et élus avec [le chargé de mission] de MDP. Dans la note conjointe, on retrouve la quasi-totalité des attentes de l'équipe. (...) Il s'est mis dans une position de médiateur, il a arrondi les angles des deux côtés. Souvent on a discuté ensemble de la note avant qu'il la propose aux élus, on a échangé au téléphone, c'est un rôle qu'il a pris lui-même, pour sortir du rapport de force, rassurer et conforter les élus. Ce que l'on dit le directeur ou moi a moins de poids vis-à-vis des élus, que ce qu'il dit lui. Il vaut mieux qu'il dise la même chose que nous ». (Directeur-adjoint de l'EP-PNV, janvier 2010).

Le débat est parfois vif, sur des mots comme « *confortement des stations* », « *confortement des domaines skiables* » : les rédacteurs de la charte prennent appui sur la DTA en cours de consultation alors que les élus la montre du doigt.

« Il y a un besoin de se développer. On a besoin d'un nombre de lit constant, mais comme la réforme de l'immobilier de station pousse à développer la surface par lit, il faut construire ! » (Maire du territoire-PNV, janvier 2010).

Mais un texte de compromis est trouvé et se traduit notamment par une « *vision du développement touristique à élaborer en commun* », et une liste d'action de partenariat envisagées entre l'EP-PNV, les communes et les acteurs touristiques :

« Ce doit être un point fort et novateur de la charte. Ce partenariat sera d'autant plus constructif et pertinent qu'un accord sera intervenu entre les partenaires sur une vision du développement touristique souhaitable pour le territoire à l'échéance des 20 ans à venir, et que les responsabilités de chacun seront également bien identifiées et admises. (...) Parmi les pistes de partenariat à approfondir : - La communication et la promotion du territoire. L'image Parc n'est pas suffisamment valorisée. (...) - L'utilisation du label Vanoise et l'identification de l'espace Parc : cartographie, signalétique, sites web, topoguides, labellisation d'offres touristiques... (...) Ce partenariat peut prendre des formes multiples : actions portées par le Parc, cofinancements, mise à disposition d'ingénierie, poursuite de réflexions conjointes, opérations-pilotes innovantes... » (Note conjointe de l'EP-PNV et de l'association des maires, décembre 2009).

La liste d'action sous-tend une évolution assez significative du rôle de l'EP-PNV et de ses agents, demandé par les élus : sur la promotion du territoire, la labellisation au profit des

stations, et un travail d'accompagnement des projets de développement des stations par une mise à disposition d'ingénierie. Ce texte et la méthode employée sont facteurs de malaises et de contestations de la part des agents de l'EP-PNV notamment sur le risque de surfréquentation qui serait lié à une trop grande promotion touristique, alors même que sur le fond, les éléments de leur note interne ont été largement repris :

« Il y a eu des craintes de perte de valeurs : est-ce que le PNV a vocation à accueillir plus de monde ? Qu'est-ce que les communes vont faire de l'image du PNV ? (...) L'équipe est extrêmement inquiète de ce qui ressort de la discussion avec les élus... Les agents ont peur qu'on prenne avec les élus des décisions qui les engagent sans qu'ils aient participé à la réunion et donc à la décision (...). Le processus a renforcé le sentiment des agents d'être exclus (...) Malgré les questions récurrentes de l'équipe, où en est-on ?... la plupart des réunions externes qui ont lieu depuis l'automne 2009 sont des réunions de calage politique c'est le directeur ou son adjoint qui y vont. (...) Nous, on n'a pas envie de faire de la politique. (...) On veut défendre des valeurs (...) on n'est pas là pour communiquer « parc », pas là pour faire le lien sur le site du PNV avec celui de la station de Val d'Isère. (...) Aujourd'hui on communique auprès de ceux qui viennent. Ceux qui viennent, on les accueille, mais est-ce qu'on veut en faire venir plus ? Il y a des risques de surfréquentation, même si on canalise ! ». (Agent de l'EP-PNV, janvier 2010).

Le début de l'année 2010 est marqué par une période d'expression de malaise par l'équipe de l'EP-PNV, de perte de repère, et de tension avec la direction malgré l'organisation de plusieurs réunions successives pour recueillir les ressentis des agents, les écouter et tenter d'y apporter des réponses. L'avant-projet sommaire présenté au bureau du 9/4/10 et au CA du 27/4/10 reprend l'esprit de la note conjointe de l'EP-PNV et de l'association des maires. Une orientation claire est donnée, mais la marge de manœuvre est garantie aux élus :

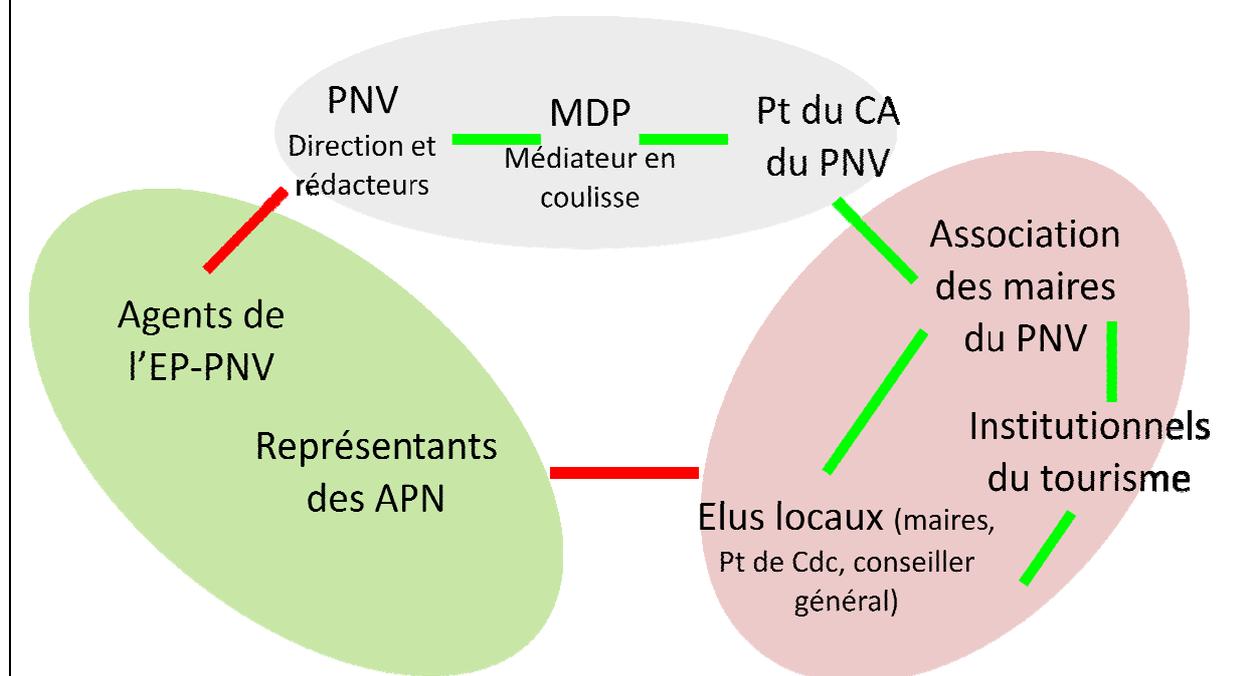
« A l'exception de stations moyennes qui sont dans un processus de développement mesuré et n'ont pas encore atteint un niveau d'équilibre économique, l'objectif n'est plus un accroissement du nombre de lits dans les stations de sports d'hiver. Pour autant, le parc des hébergements doit évoluer et s'adapter régulièrement. Il s'agit prioritairement de substituer le plus possible des lits chauds aux lits froids, et donc d'accroître les capacités locatives et permettre une croissance de la fréquentation. C'est par des opérations de restructuration des stations et par la rénovation des parties anciennes du parc qu'il convient de rechercher les solutions de manière à préserver l'espace. » (Orientation A33, APS avril 2010).

Ce texte au sein de l'APS est validé sous réserve de deux demandes, revendiquées par les maires de « *placer le tourisme comme première orientation de l'AOA* », et de « *compléter l'objectif relatif à la promotion touristique* ». Celles-ci soulèvent la contestation des APN :

« Je comprend cette demande que les orientations placent le tourisme en première position mais je rappelle que la première orientation du Parc est celle de la protection de la nature ! Je souhaiterais savoir si le développement veut dire gérer l'existant ? Comment vont être gérés les lits touristiques ? Est-ce qu'on reste sur un développement qui sous-entend une extension des différents aménagements ? » (Représentant d'APN, CA du 27/4/10).

Le débat de fond sur le modèle des stations n'est pas abordé. Le 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 est alors le suivant :

Encadré 16 : 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)



L'APS est modifié dans le sens de la délibération du CA du 27/4/10 : en particulier, l'orientation « *Pour une consolidation de l'économie touristique basée sur les potentialités du massif de la Vanoise* » devient l'orientation N°1. Mais les rédacteurs de la charte (directeur et directeur-adjoint de l'EP-PNV) tirent parti de cette réécriture pour intégrer dans l'orientation 1.3 qui traite de l'urbanisme des stations, la contribution sur les enjeux de l'Etat, que le Préfet a remis lors du CA du 27/4/10. Personne n'en n'a pris connaissance, et le président de CA a tout juste fait mention de la remise de cet avis en début de séance. Pourtant son contenu est important puisqu'il est calqué sur la DTA dont le Préfet de région sait à l'époque, qu'elle est en mauvaise posture. Cette réécriture qui illustre le pouvoir de traduction des conclusions du CA, de synthèse et de proposition de ceux qui tiennent la plume de la rédaction de la charte n'échappe pas aux élus lors du bureau du 4 juin 2010 :

« A la lecture du paragraphe 1.3 de la charte, page 49, on a l'impression de reprendre la DTA ! » (Maire du territoire-PNV).

« Je considère, que, vis-à-vis de notre ministère, on ne peut pas aller en dessous de la DTA » (Directeur de l'EP-PNV).

« En effet, sans cela il ne faut pas se leurrer : les efforts vertueux passeront toujours après le développement économique des stations » (Représentant d'APN).

« J'ai également noté les lignes sur le non-développement des domaines skiables » (Maire du territoire-PNV).

« Oui, la contribution de Monsieur le Préfet, remise lors du dernier Conseil d'Administration a été intégrée à la charte » (Directeur-adjoint de l'EP-PNV).

A partir de ce moment, précise une note interne envoyée en avril 2011 par la direction de l'EP-PNV au ministère de l'écologie, « Sur la forme, les élus assimilent la charte à une DTABis (...). Les élus voient dans la charte un « retour par la fenêtre » d'une DTA pour laquelle ils ont obtenu gain de cause ». A partir de cette tentative de « passage masqué », le conflit entre les deux grandes alliances que nous avons déjà décrites (APN, CNPN, scientifiques, personnalités nommées par le ministre de l'écologie au CA d'un côté, et élus de l'autre) est récurrent sur cette orientation 1.3 de l'AOA. Le CNPN souligne son manque d'ambition en matière d'urbanisme de station et la nécessité de reprendre dans la charte, a minima, les prescriptions de la DTA :

« Le CNPN constate la faiblesse des orientations affichées en termes d'urbanisme, lesquelles ne sont pas à la hauteur de ce qui est attendu pour un territoire d'exception. A cet effet, le CNPN recommande à l'établissement public : – de fixer préférentiellement des « orientations » pour les zones et les projets qui, situés en aire d'adhésion, sont à proximité du cœur ou sont susceptibles d'avoir un impact négatif sur le cœur ; – de porter une attention particulière aux espaces consacrés aux domaines skiables, en s'attachant à délimiter les surfaces urbanisées sur la carte des vocations, et de maintenir a minima les formulations de la directive territoriale d'aménagement et les préconisations des services déconcentrés de l'Etat » (Avis du CNPN sur l'APS, 23/6/10).

Les élus, majoritaires en CA redéfont lors de la séance du 12 juillet 2010 ce que la direction de l'EP-PNV avait ajouté en suivant la contribution du Préfet sur les enjeux, comme le montre la délibération prise :

« Modifier l'orientation de l'aire d'adhésion 1.3 relative aux formes d'aménagement des stations de montagne comme suite (texte barré à supprimer et texte souligné à insérer) :

« Devant le contexte du changement climatique, de la rareté des espaces disponibles, de la richesse et de la fragilité des espaces naturels et des paysages, de l'omniprésence des risques naturels, de l'importance de l'offre disponible, du taux d'équipement et de l'évolution de la demande, l'objet est de limiter les nouveaux aménagements touristiques sur un territoire fortement doté d'infrastructures. L'orientation est de renforcer encore la qualité environnementale des nouveaux aménagements, dans l'esprit des dispositions du Grenelle de l'environnement pour le développement durable.

Le tourisme d'hiver doit s'orienter vers une optimisation des domaines existants, on se limitant à la restructuration des domaines en place et s'investir dans la réversibilité des aménagements. L'enveloppe des domaines skiables ne doit plus s'étendre, sauf de façon très exceptionnelle, très limitée et justifiée. Pour le tourisme d'hiver cela passe par une optimisation des domaines skiables existants. L'extension éventuelle des domaines sera réalisée avec une préoccupation d'exemplarité dans l'intégration au site et la minimisation des impacts sur la faune et la flore.

Pour l'habitat, la requalification des hébergements, dont il faut rappeler qu'ils sont majoritairement utilisés pendant la période froide, constitue un très gros chantier qui doit allier reconfiguration du produit touristique et mise aux normes énergétiques. L'urbanisation touristique devra respecter les principes d'économie de l'espace, de l'économie d'énergie et de la performance énergétique. Elle interviendra prioritairement par réhabilitation, mutation ou démolition et reconstruction de l'existant. Les éventuelles urbanisations complémentaires ne porteront que sur des extensions des zones urbaines existantes. L'évolution de celles-ci et

l'augmentation prévisible des coûts énergétiques face à l'importance du montant des investissements d'isolation à réaliser pour réhabiliter un immobilier très contraint (exiguïté des logements, importance des surfaces vitrées) et la complexité de la propriété risquent d'amener les multi-propriétaires à un abandon progressif d'un patrimoine fortement dévalorisé. Les communes doivent anticiper ce risque de friche urbaine sera guidée par la recherche d'économie d'espace et d'énergie. Dans cette perspective la réhabilitation et la restructuration de l'existant seront prioritairement recherchées. Les urbanisations complémentaires nécessaires, notamment dans les stations dont le développement a été mesuré et progressif, se réaliseront par extension des zones urbaines existantes. Les urbanisations nouvelles, limitées, seront porteuses d'une forte exigence environnementale. Les urbanisations seront conduites dans le respect des terrains agricoles.

Dans ces deux domaines une collaboration étroite des collectivités locales et du Parc et la mobilisation de l'expertise du Parc dans le domaine environnemental, dès la conception des projets, créeront les conditions favorables à ce saut qualitatif dans les aménagements touristiques en zone d'adhésion. »

Ajouter au titre des mesures :

S'inspirer de la charte de développement durable initiée par l'association des maires des stations de sports d'hiver pour développer de nouveaux axes de progrès et élargir la démarche à d'autres stations de Vanoise (stations de montagne, établissement public du parc).

Proposer un référencement « Parc national de la Vanoise » pour les stations de montagne qui concourent aux orientations et aux mesures de la charte du Parc (établissement public du parc) » (Délibération du CA du 12/7/10 sur l'APD).

Le texte reprend une forme proche à celle de l'APS initial. Notons que les mesures à ajouter entendent d'une part contrer toute référence éventuelle à la DTA, en faisant référence à un document (peu exigeant) réalisé par les élus de stations, et d'autre part confirmer les demandes insistantes des élus d'une utilisation du label parc à des fins de promotions. Le bilan des consultations de l'automne 2010 sur l'APD sont marquées par le clivage des deux alliances. L'alliance des protecteurs de la nature cherche à réintroduire les éléments de la DTA pour obliger à un changement de modèle de développement des stations :

« Compte-tenu des projets en cours, l'arrêt de la construction de lits touristiques nouveaux ainsi que de l'extension des domaines skiables doit être affiché. Il appartient sans doute aux élus en priorité, de faire naître des propositions novatrices, ambitieuses et partagées allant vers un « développement » autre que l'urbanisation et l'extension des domaines skiables. » (APN locale).

« La volonté de poursuivre et d'affirmer un modèle de développement basé sur les domaines skiables et une urbanisation touristique associée est inquiétante au regard des impacts résultants et connus sur l'espace et les ressources. Cette voie semble contradictoire avec les principes fondamentaux. La volonté de contenir le grignotage toujours plus important de l'espace montagnard n'est pas flagrante. » (APN locale).

« Compte-tenu des projets en cours, il faut arrêter la construction des lits touristiques nouveaux ainsi que l'extension des parkings et des domaines skiables. » (APN nationale).

« Une vive inquiétude sur la nouvelle formulation relative à l'urbanisme touristique. Une demande à revenir à la rédaction antérieure (version du 27 avril 2010) » (3 APN locales).

« Insister sur la nécessaire requalification du parc d'hébergement par la reconquête des lits non marchands et la rénovation en terme de performance énergétique, l'urbanisation nouvelle ne devant s'envisager qu'en dernier recours ». (Préfet de Région, DREAL).

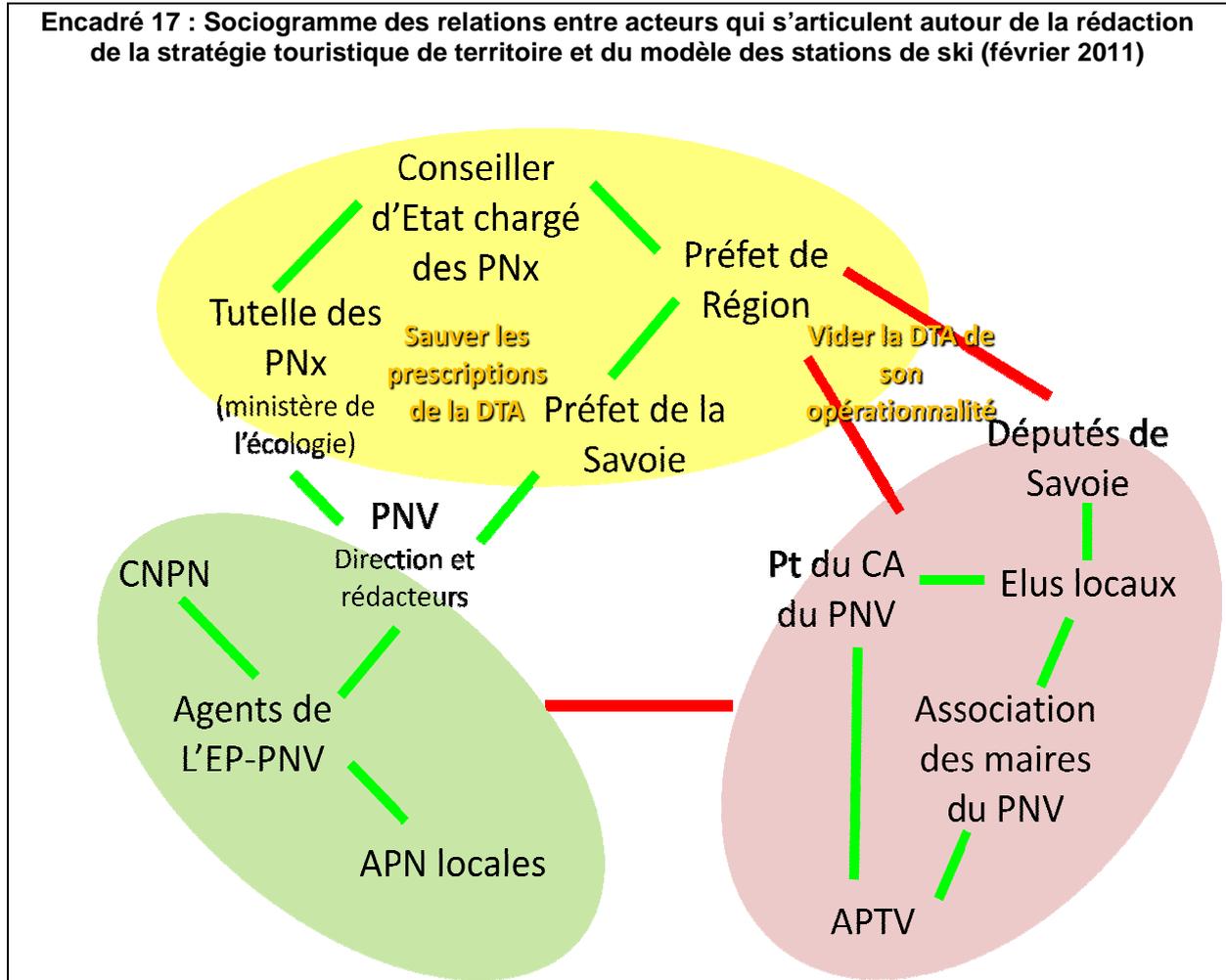
Les élus cherchent en revanche encore à lisser la portée du texte de cette orientation 1.3, à l'aide de ce que les acteurs appellent à partir de ce moment les « petits mots de l'APTV » :

« L'APTV demande à modifier le texte comme suit : « ...le besoin n'est plus à l'accroissement conséquent du nombre de lits.. ». « ... c'est par des opérations de restructuration des stations et par la rénovation des parties anciennes du parc qu'il convient de rechercher principalement les solutions, de manière à préserver l'espace... ». « ... les urbanisations complémentaires nécessaires, notamment dans les stations dont le développement a été mesuré et progressif, se réaliseront prioritairement par extension des zones urbaines existantes, dans le respect de la Loi Montagne... ». (Avis de l'APTV sur l'APD, novembre 2010).

1.3.3 : Stratégies d'acteurs et « règles du jeu » de l'action collective

Le 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 est alors le suivant :

Encadré 17 : 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)



La charte et l'EP-PNV payent le coût de la régulation d'un système d'acteurs qui s'est constitué autour de la rédaction et de l'évolution du statut juridique de la DTA Alpes du Nord : l'articulation des jeux d'acteurs autour de la rédaction de la charte est la réplique de ceux-ci. Nous retrouvons les alliances caractéristiques de la gouvernance historique des PNx : d'un côté les acteurs de la protection de la nature (rationalité technique, scientifique, naturaliste) avec les acteurs juridico-administratif (principalement les représentants de l'Etat au niveau départemental, régional et national) ; de l'autre les élus locaux. La première alliance mobilise des ressources procédurales (avis dans le cadre de la consultation formelle), juridique (travail amont avec le Conseil d'Etat, opposabilité de la DTA puis de la charte), administrative (pouvoir de synthèse de ceux qui tiennent la plume de la rédaction de la charte pour opérer un passage masqué, voire en force) pour essayer de « sauver » les prescriptions de la DTA, quitte à instrumentaliser la charte pour cela. A minima, ces acteurs s'appuient sur la DTA pour justifier la rédaction de la charte. La seconde alliance mobilise des ressources politiques (lobbying à l'assemblée nationale, logiques d'alignement des élus contre la DTA, rapport de force favorable en cas du vote au CA), et le pouvoir de

« traduction » du sentiment des populations pour vider la DTA et la charte de leur opérationnalité sur l'urbanisme et le modèle de développement des stations, jouant si nécessaire sur la défiance ou la tendance savoyarde de rejet de l'Etat. Le rapport de force est constant : dans les phases de consultation formelle, la première alliance a tendance à reprendre du poids car ses ressources y sont pertinentes ; lors des réunions du CA, les élus dont le nombre de voix est prépondérant, « reprennent la main » en défaisant tout ce que la phase formelle avait ajouté à leur proposition initiale. Mais le jeu n'est pas un jeu à somme nulle : en effet, « bataille après bataille », la relation entre les deux alliances se dégrade, et avec elle les réflexes de défiance et de théâtralisation se développent. L'importance du principe de précaution augmente alors : l'APTV tente par exemple de lisser le texte proposé par les élus en CA du 17 juillet 2010, qui était déjà plus lisse que le compromis initialement trouvé entre l'EP-PNV et les élus en avril 2010. Ce dernier avait en effet été construit dans une dynamique constructive, en alliance entre EP-PNV et élus, notamment par la médiation de MDP. Ceci est une illustration, de la dépendance au sentier du processus d'élaboration de la charte lui-même, sur laquelle nous reviendrons : le mécanisme d'alternance entre des phases de victoire de la première et de la deuxième alliance réduit au fil du temps la marge de manœuvre des rédacteurs de la charte en raison d'un principe de précaution croissant et d'un débat qui se déplace peu à peu des intérêts concrets vers le conflit de valeurs irréconciliables, pour arriver à une charte dont il est impossible de bouger une virgule (« *Beaucoup de temps a été passé sur ce texte pour arriver au consensus. Il ne faut pas trop le bouger pour éviter de déséquilibrer le texte !* » insiste le Président de l'association des maires lors du CA du 28/3/12), ou à une impasse dont les acteurs ne peuvent se sortir que dans l'évitement du problème, un rassemblement sur des choix flous ou par un arbitrage venant du haut, par une autorité considérée comme suffisamment légitime par les acteurs.

Notons également la difficulté du positionnement des rédacteurs de la charte, directeur et directeur-adjoint de l'EP-PNV : leur rôle de traducteur des intérêts des élus fin 2009 et début 2010 les place en tension forte avec le personnel de l'EP-PNV ; leur rôle de traducteur des intérêts du Préfet en mai 2010 les place en tension forte avec les élus. La logique d'opposition entre les deux alliances que nous avons décrites est telle que toute posture de traducteur médiateur est prise pour une trahison. Les stratégies de « guerre de tranchée » des deux alliances expliquent aussi l'attention portée par les acteurs sur le comportement des rédacteurs de la charte. Le choix, de façon masquée, d'intégrer dans le texte de la charte des éléments de la note d'enjeux de l'Etat en mai 2010 casse immédiatement les relations de confiance fragiles construites début 2010, et place de fait, dans les discours et le regard des élus, les rédacteurs de la charte dans le camp des protecteurs de la nature.

1.3.4 : Derrière la stabilité, l'innovation ? Analyse ciblée sur la résolution du problème de rédaction du « point dur »

Le courrier du 8 novembre 2010 de l'APTV en réponse à la consultation sur l'APD précise :

« Nos préoccupations largement partagées par les élus des communes portent sur le thème de l'urbanisme (...). Aujourd'hui nous travaillons activement à l'élaboration de notre futur schéma de cohérence territoriale et nous ne souhaitons pas préjuger des prescriptions opérationnelles qui émaneront de ces réflexions ». (Avis de l'APTV, novembre 2010).

Le schéma de cohérence territoriale (SCoT) est un document d'urbanisme qui détermine, à l'échelle de plusieurs communes ou groupements de communes, un projet de territoire visant à mettre en cohérence l'ensemble des politiques sectorielles notamment en matière d'urbanisme, d'habitat, de déplacements et d'équipements commerciaux, dans un environnement préservé et valorisé. Il a été instauré par la loi SRU du 13 décembre 2000. La loi Grenelle II du 12 juillet 2010 renforce les objectifs des SCoT, des plans locaux d'urbanisme (PLU) et des chartes communales : ces plans, cartes et schémas doivent ainsi contribuer à réduire la consommation d'espace, à préserver les espaces affectés aux activités agricoles ou forestières, à équilibrer la répartition territoriale des commerces et services, à améliorer les performances énergétiques, à diminuer les obligations de déplacement, à réduire les émissions de gaz à effet de serre, et à renforcer la préservation de la biodiversité et des écosystèmes. La loi Grenelle II va également dans le sens d'une généralisation des SCoT : dans les communes qui ne sont pas couvertes, le plan local d'urbanisme (PLU) ne peut être modifié ou révisé en vue d'ouvrir à l'urbanisation une zone à urbaniser délimitée après le 1^{er} juillet 2002 ou une zone naturelle. Ainsi deux initiatives de SCoT couvrent le territoire-PNV : l'un sur la Tarentaise porté par l'APTV qui a pris la compétence juridique nécessaire pour le lancer en 2010 ; l'autre sur la Maurienne dont il commence à être question en 2012. Notons que le SCoT est comme la DTA et la charte, un projet de territoire qui s'inscrit dans le référentiel du développement durable tel que décrit par Lolive et Tricot (2000). C'est aussi un document de planification et d'orientation de l'aménagement de l'espace à l'échelle de 15 à 20 ans. Par rapport à la DTA et à la charte, les différences significatives portent sur l'échelle de territoire (une vallée), et surtout sur sa gouvernance : pour la Tarentaise, le SCoT est porté par l'APTV où ne siègent que des élus des 43 communes concernées. Après une procédure de consultation et une enquête publique, c'est l'APTV qui approuvera le SCoT avant de le transmettre au Préfet. Il deviendra opposable aux documents d'urbanisme deux mois après, sauf si le Préfet demande des modifications motivées. Les élus ont donc la maîtrise de l'initiative (dans le cadre d'une incitation législative forte), de son pilotage, de sa validation, et de sa modification ou révision

éventuelle. Juridiquement les SCoT doivent être compatibles avec la Charte. Cela fait partie des points d'éclaircissement d'un débat en CA du 21 avril 2011 : le SCoT Tarentaise a clairement fait son entrée dans le jeu d'acteurs qui s'articulent autour de la rédaction de la charte sur la stratégie touristique et le modèle de développement des stations. En bref, c'est un projet de territoire concurrent de la charte, avec des objectifs similaires en matière d'urbanisme, mais piloté par les élus sur un territoire plus cohérent et plus restreint dont la légitimité est assise sur un bassin de vie et une unité économique.

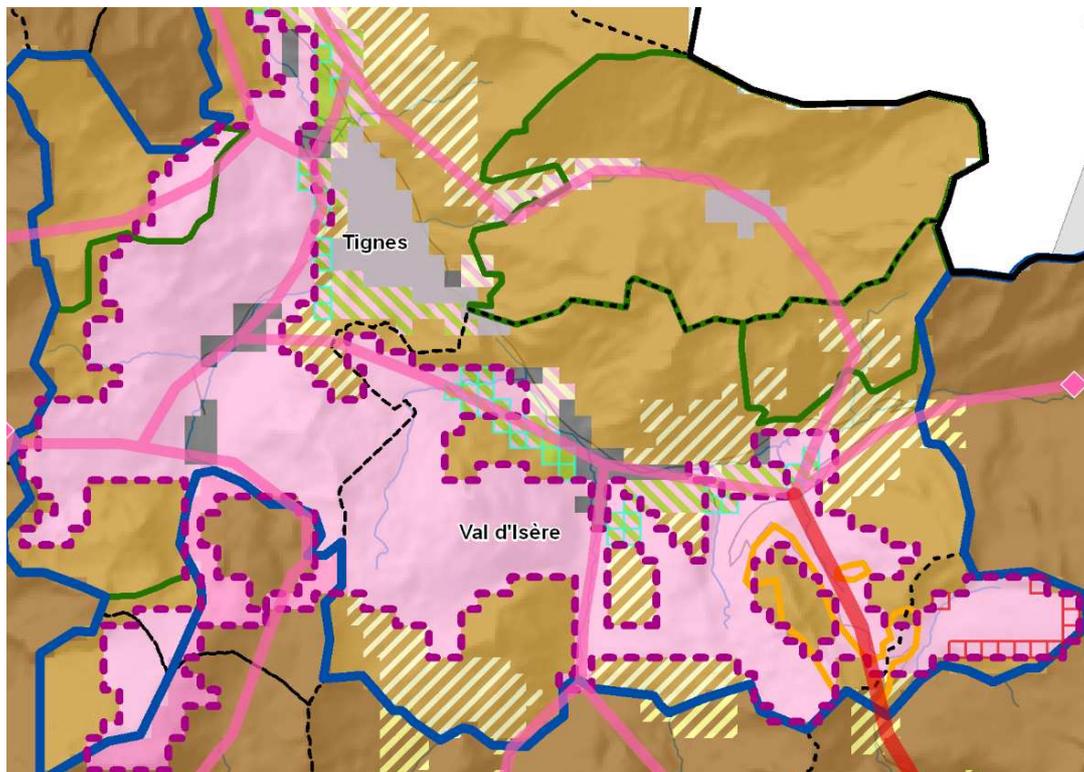
A l'automne 2011, comme pour le préambule et la cartographie des stations, la résolution de problème est confiée à un groupe de travail en coulisse, d'abord informel puis institué lors du CA du 24 novembre. Il est chargé de faire des propositions :

« Le groupe étudiera le bien fondé d'orientations et de mesures relatives à l'urbanisme dans le texte de la charte au regard des dispositions relatives aux équipements touristiques présents dans la proposition de charte et de carte pour la Vanoise (...) et en cohérence avec les projets de charte et de carte des autres parcs nationaux métropolitains de montagne. » (Rapport du directeur de l'EP-PNV au bureau du 12/10/11).

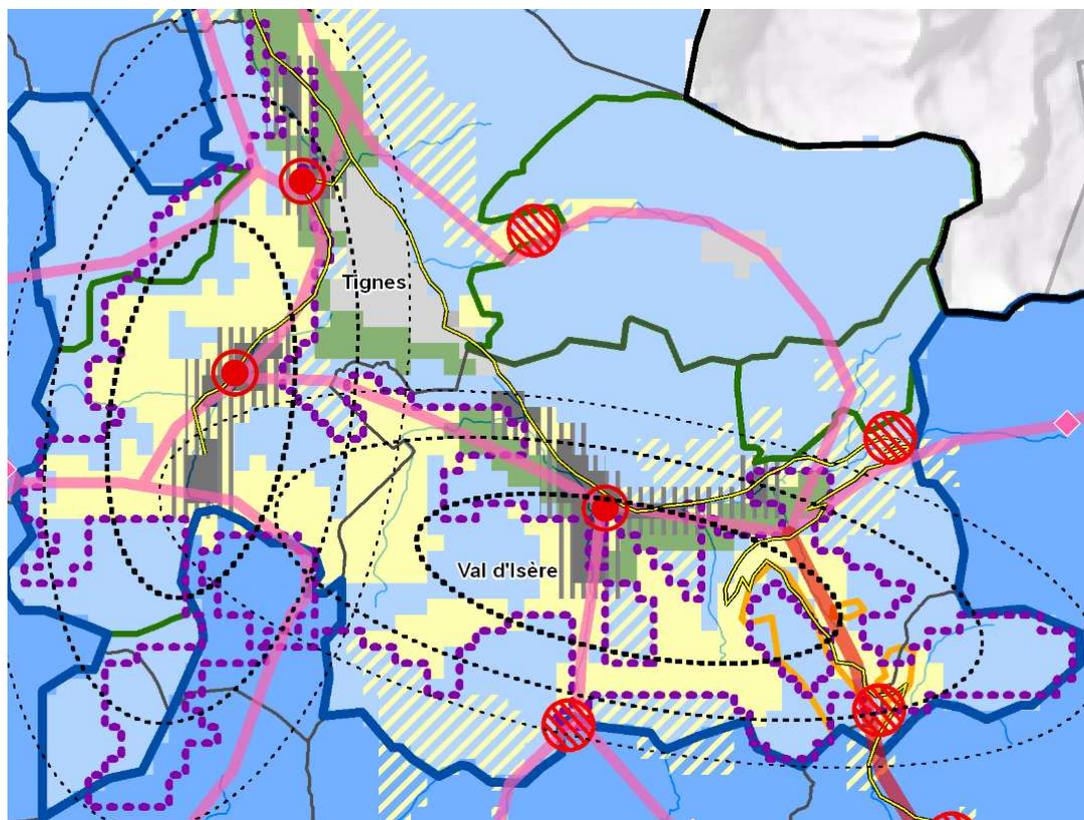
Le texte de l'orientation 1.3 (devenue 6.3) évolue finalement très peu : deux des trois « petits mots » de l'APTV sont pris en compte. « *Prioritairement* » n'est pas ajouté dans la phrase « les urbanisations complémentaires nécessaires (...) se réaliseront par extension des zones urbaines existantes, dans le respect de la loi montagne », mais la référence à la loi montagne est ajoutée pour répondre au souhait de l'APTV de « *se positionner en démarche de progrès plutôt qu'en ajout de mesures supplémentaires par rapport aux dispositions du droit commun* » (Rapport du directeur au CA du 28/3/12).

Encadré 18 : 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 »

Par ailleurs, comme le montrent les extraits de la carte des vocations ci-dessus, l'espace cartographié comme urbanisé a été élargi par l'invention de la notion « *d'espaces associés aux villes, villages et principaux hameaux* », qui seuls, étaient cartographiés en avril 2011. On retrouve la même logique que les ellipses comme « *espaces associés aux stations de ski* ». Pour éviter toute interprétation potentiellement restrictive quant aux possibilités d'évolution des secteurs habités ou dédiés aux infrastructures économiques, les zones hachurées s'appuient sur un tissu d'habitat et d'équipements diffus. La prescription de la notice dans ces zones est simplement le bon équilibre local entre les différentes vocations en présence sans déterminer de prééminence d'une vocation sur une autre. Le mot de « *prioritairement* » n'est donc plus nécessaire. Ce choix permet de sortir de l'impasse, mais aussi et peut-être surtout de l'ambivalence dans laquelle les élus se trouvent entre précision (susceptible de garantir des extensions possibles) et flou (pour éviter une précision susceptible d'interdire des extensions possibles). C'est vrai sur ce sujet de l'urbanisme comme sur celui des ellipses à propos duquel un administrateur souligne bien l'ambivalence des élus, qui ont effectivement demandé des rectifications d'ellipses liées à la situation géographique de projets d'extension possibles :

« Je suis très surpris des demandes des communes et des réponses positives qui ont été faites car il avait été convenu que les ellipses retracent une forme abstraite, pour donner une idée de radiation comme une antenne radio c'est-à-dire sans contours précis. Les demandes des communes d'ajuster les ellipses à la marge donnent l'impression d'une vision spatiale précise, ce qui n'était pas l'intention au départ. Je pensais que la volonté des communes était une carte floue, et à leur demande, elle est de plus en plus précise. Il ne faudra pas que les communes viennent s'en plaindre ! » (Administrateur, CA du 28/3/12).

La charte, en cela, paye de coût de la régulation d'un système dans lequel les élus sont ambivalents. Outre ces choix flous, la solution passera aussi par l'évitement du débat de fond sur le modèle de développement des stations. Jusqu'alors jamais abordé en tant que tel, ni en coulisse ni dans les scènes formelles, alors même qu'il est sous-jacent aux enjeux principaux qui ont été discutés, le sujet sera abordé à plusieurs reprises pendant le CA du 28 mars 2012, mais à chaque fois, le débat sera immédiatement évité. Il est d'abord abordé par une représentante d'APN à propos de la dénomination « *commune du parc national* » qu'est susceptible d'avoir la commune de St Martin de Belleville et qu'elle considérerait comme une « *validation à travers la charte de stations qui ne sont pas développement durable* ». Une réponse lui est donnée uniquement sur des questions de forme et de cartographie qu'elle soulève par ailleurs. Un autre représentant d'APN insiste un peu plus tard :

« Il persiste une question de fond (...). Je trouve qu'il n'y a pas cohérence entre les orientations générales de la charte et ce qui s'applique aux stations de ski (...) l'orientation 6.3 présente un grave décalage entre le titre et le paragraphe (...) pour nous, l'engagement des stations touristiques devrait être de réaménager et de requalifier l'existant (...). Nous proposons des modifications du 6.3.1 » (Représentant d'APN, CA du 28/3/12).

Le débat est immédiatement confisqué par le président du CA de l'EP-PNV pour passer rapidement à un autre sujet : « *On ne va pas ouvrir le débat de fond, chacun a fait de larges efforts pour arriver à la solution d'aujourd'hui, on ne va pas rouvrir la boîte de Pandore. Est-ce que l'on peut passer à l'avis des instances ?* ». Le sujet est réabordé par la présidente du CS à propos de l'absence de prise en compte dans la charte des spécificités du territoire d'un parc national et du contexte global actuel (crise et urgence écologique, réchauffement climatique), dans un « *projet qui ne rajoute rien au droit commun alors que des extensions de stations peuvent avoir des impacts importants* ». Une réponse lui sera faite sur des points particuliers du reste de son intervention. Le Préfet abordera ensuite explicitement la question du modèle de développement des stations :

« La question de la durabilité du modèle économique actuel des stations de ski est aujourd'hui posée dans le cadre de la procédure UTN –avec les problèmes liés de besoins en eau potable, en électricité...-. Ce sont des questions légitimes qui doivent être débattues » (Préfet, CA du 28/3/12).

Mais ce sera pour immédiatement clore lui-même tout débat :

« Ca n'est pas la vocation de la charte de les trancher de façon définitive... il y a d'autres enceintes pour la traiter, comme les SCoT. J'ai en tête le débat sur la DTA Alpes du Nord (...) cette fragilité du modèle de la Savoie en matière d'industrie du ski doit être intégrée, débattue avec les élus, mais dans un autre cadre que la charte » (Préfet, CA du 28/3/12).

Les représentants des APN tenteront en vain de s'appuyer sur cette intervention du Préfet pour faire ajouter à la délibération du CA un alinéa général sur la stratégie touristique de territoire et sur la nécessité d'évolution du modèle des stations.

Une analyse plus précise montre que l'évitement du débat de fond passe par plusieurs déplacements. Un déplacement dans le temps que souligne l'insistance du nouveau directeur de l'EP-PNV sur l'enclenchement d'une « *démarche de progrès* » : les engagements pris dans la charte sont maigres, mais ils doivent permettre d'engager une dynamique d'amélioration. Néanmoins, cette dernière est un pari incertain, et l'évitement dans la non-décision aujourd'hui, peut rendre le problème encore plus difficile à résoudre dans le futur. C'est l'argument sous-jacent à l'insistance des APN sur les risques pour les « *générations futures* » et les différentes « *urgences* » climatiques et écologiques qui devraient bousculer le modèle de développement économique :

« Je vais vous donner mon sentiment sur le fond. Je n'ignore pas que le parc se situe sur des territoires, des collectivités qui doivent faire face à des réalités différentes des ambitions du parc. (...) Le modèle de développement reste toutefois sur le « toujours plus ». Ceci a été relevé par un certain nombre de personnes. Il y a urgence de prendre des mesures. (...) S'il n'y a pas de changements positifs, il y aura des risques importants pour les générations futures. » (Représentant d'APN, CA du 28/3/12).

La deuxième figure de l'évitement se fait par un déplacement d'une scène à l'autre. La question de l'évolution du modèle économique des stations de ski est posée dans le diagnostic de la DTA, mais aucune réponse opérationnelle n'y est donnée dans ce cadre. La question réapparaît dans les scènes de discussion de la charte, mais elle en est sortie pour être renvoyée aux scènes de discussion sur le ScoT Tarentaise. La troisième figure de l'évitement se fait par déplacement de problème et d'incertitude pertinente : la discussion sur la stratégie touristique est liée directement à l'évolution du rôle de l'EP-PNV vis-à-vis des acteurs économiques par l'EP-PNV, et à l'évolution du rôle de ses agents. Ce point est soulevé dès les discussions de l'automne 2009. Les membres de la direction de l'EP-PNV ne tranchent pas cette question, délicate en interne, et maintiennent l'incertitude sur la réponse qui sera faite à cette demande insistante des élus. Les premières réponses concrètes ne sont évoquées qu'en mars 2012, et nuancée par un contexte de restriction du personnel :

« La capacité des agents à intervenir dans la mise en œuvre de la charte est un des grands enjeux pour l'établissement. Dans les mois à venir, un travail va être fait sur la réorganisation interne pour permettre à l'établissement de mieux s'adapter à la dynamique charte. Il y aura une formation aux techniques de médiation, l'élargissement des compétences des agents sur des domaines tel que le patrimoine architectural ou l'agriculture. Il y a par ailleurs une réflexion à mener sur l'application territoriale des mesures et l'influence en termes de compétences des équipes » (Directeur de l'EP-PNV, CA du 28/3/12).

« Le personnel s'interroge sur la capacité des agents à mettre en œuvre la charte dans le contexte de suppression de postes et de moyens ». (Représentant du personnel, CA du 28/3/12).

Or les élus savent bien que sans cette capacité des agents à mettre en œuvre la charte, celle-ci restera un document formel sans effet concret. De leur côté, les maires déplacent le problème du modèle économique des stations sur le problème de positionnement de leurs conseils municipaux : l'incertitude qui entoure leur vote futur sur l'adhésion ou pas à la charte les empêche (selon leurs dires) de se positionner eux-mêmes sur ce sujet :

« Les maires du parc se sont réunis le 14 mars dernier. La majorité des maires souhaite saluer l'avancée positive. Concernant la rédaction du préambule, le texte est équilibré. La charte reconnaît que le cœur et l'aire optimale d'adhésion ont une vocation d'accueil du public et de tourisme. La nouvelle cartographie fait apparaître des zones d'espace associées aux stations dans lesquelles des extensions de domaines skiables sont envisageables. Il y a des points d'avancée en matière d'urbanisme où la loi montagne demeure dans son intégralité. Par contre, il subsiste une méfiance et une prudence de principe par rapport à la charte. Les conseillers municipaux ne voient pas d'intérêt à adhérer à la charte. Tous les maires n'ont pas reçu mandat de leurs conseils municipaux et certains ne souhaitent pas voter favorablement. Pour autant, d'autres ne désirent pas bloquer la procédure et s'orientent vers une abstention. » (Président de l'association des maires du PNV, CA du 28/3/12).

Autrement dit, dans la négociation avec l'EP-PNV sur l'écriture de la charte, les élus ont obtenu tout ce qu'ils souhaitaient... et pourtant cela ne leur permet pas de se déclarer pour l'adhésion à la charte, et même pas « d'arrêter le projet de charte » comme le prévoit la

procédure au stade du CA du 28/3/12, car la menace de se faire désavouer par leurs conseils municipaux est trop grande.

« Je souhaite revenir sur le sens du vote sur la poursuite de la procédure. La notion d'« arrête » signifie que le Conseil d'administration donne acte aux travaux qui ont été réalisés et permet que la procédure soit poursuivie. » (Préfet, CA du 28/3/12).

« Je comprend l'intérêt de mettre le mot « arrête ». Je pense qu'il est difficile de ne pas approuver ce projet de texte. » (Maire du territoire-PNV, CA du 28/3/12).

« Je salue la position du maire de [commune du territoire-PNV]. Il faut que la chaîne des responsabilités s'exerce. Je souhaite que ce soit une adhésion de tout le monde. » (Représentant d'APN, CA du 28/3/12).

« Je préfère reprendre dans le texte la formule de M. le Préfet qui « donne acte » de la qualité du texte » (Elu du territoire-PNV, souvent porte-parole de l'ensemble des élus du CA).

Finalement, le CA « prend acte du projet de charte ». L'évitement se traduit donc par trois types de déplacement, dans des stratégies de « non-positionnement » qui se répondent.

L'analyse du mode de résolution de ce « point dur » montre également les difficultés des acteurs du territoire-PNV à rédiger un projet de territoire qui les engage dans une véritable action collective, dont le diagnostic de la DTA soulignait l'importance, « *dans un environnement d'exception, aujourd'hui menacé sans action collective* ». Cela tient à des problèmes de représentativité des porte-paroles, autant du côté de l'EP-PNV (directeur et adjoint) que des maires qui ne peuvent s'engager pour les agents de l'EP-PNV ou les conseils municipaux dans des systèmes qui fonctionnent, comme nous l'avons déjà souligné, en « pyramide inversée ». C'est ce sur quoi insiste le représentant d'APN cité ci-dessus : la « chaîne de responsabilité » ne s'exerce pas entre les élus, puisque ceux-là même qui avaient participé au sein du groupe de travail informel, à formuler une rédaction de compromis ne sont pas prêts à en valider le texte. Cela tient aussi à un investissement de la charte par les visions contrastées des deux grandes alliances historiques, qui ne donnent pas le même sens au projet de territoire. Le compte-rendu suivant fait de la rencontre entre le député Bouvard et la ministre de l'écologie le 17 mai 2011 le montre bien :

« Il a souligné l'impression des élus que le PNV avait conçu sa charte uniquement dans une approche de protection. Il nous est reproché de ne pas mettre en avant l'économie locale. Notre charte aborde le territoire sous l'aspect environnemental et l'accompagnement du développement durable en aire d'adhésion. On a pris l'attitude encouragée par le ministère en ciblant dans la première charte les quelques activités potentiellement impactantes. (...) Mais il y a une distorsion : la question, c'est quel projet, pour quel territoire ? Les élus auraient voulu que la charte soit un projet beaucoup plus large, comme pour les PNR » (Agent de l'EP-PNV, mai 2011).

La réponse à l'injonction politique issue de cette rencontre a été la rédaction d'une nouvelle orientation dans l'aire d'adhésion, mise en introduction des autres et intitulée « *Pour un*

territoire d'innovation et d'exemplarité du développement durable autour d'une vision partagée ». Mais, là encore, l'accord sur ce texte et les mots flous d'innovation et d'exemplarité ne réduisent en rien l'investissement de la charte par les visions opposées des deux alliances historiques. Outre les problèmes de représentativité des porte-parole, et d'investissement de la charte par des visions opposées, les difficultés de construction d'une action collective sur le modèle de développement des stations tiennent aussi au fait qu'elle passe nécessairement par des mesures contraignantes : comment les acteurs d'un territoire peuvent-ils librement décider de mesures qui contraignent leurs propres choix futurs ? La situation antérieure était de ce point de vue plus simple : l'Etat, par le biais de la création du PNV, a imposé des contraintes en zone centrale, et en a assumé la responsabilité, même si cela a généré de vives tensions avec les élus et acteurs socio-économiques du territoire. Dans le cadre de la loi de 2006, le développement des stations de ski en aire d'adhésion se doit de faire l'objet de contraintes librement consenties par les élus. L'Etat et l'EP-PNV se retrouvent dans une position d'injonctions contradictoires : leur arbitrage ou leur décision autoritaire permettraient de prendre des décisions que les élus locaux peuvent difficilement prendre, mais ils n'en ont plus la légitimité, car les élus locaux refusent tout « passage en force ». D'où les échecs successifs de la DTA et de la charte pour progresser sur la question du modèle de développement des stations de ski, car l'une et l'autre sont perçues comme des procédures initiées, pilotées et régulées par l'Etat. Qu'en sera-t-il des discussions au sein de la procédure du SCoT ? Cette procédure qui mobilise des réseaux de coopération plus proches du terrain et plus homogènes, met cette fois les élus en position d'injonctions contradictoires : ils doivent en même temps répondre aux aspirations des acteurs socio-économiques, et prendre des décisions d'encadrement du développement futur de leur territoire. Le suivi des discussions entre élus et de la place éventuelle de l'EP-PNV dans l'élaboration et la rédaction du SCoT Tarentaise n'a pas été possible dans le durée de notre travail de thèse, mais il aurait permis d'approfondir la question suivante : le facteur le plus limitant de la construction d'une action collective sur l'évolution du modèle économique des stations de ski est-il lié plutôt au type de procédure (initiative d'Etat ou des élus), ou au problème de fond qui consiste à formaliser des contraintes « librement consenties » ? Les premières discussions au sein du SCoT montrent en tout cas que le diagnostic est partagé, et que les objectifs du technicien chargé de son élaboration sont très similaires à ce que la charte entendait formaliser à un niveau plus général :

« Le technicien chargé du SCoT m'a dit que les élus, si les choses viennent d'eux, sont prêts à s'engager dans une limitation du développement. Ils font le même diagnostic que nous, ils ont conscience de la fragilité économique du modèle actuel de mono-industrie du tourisme d'hiver. (...) Ils ont conscience de ressources limitées, notamment en eau : voudraient ils continuer à se développer qu'ils butteraient sur un problème de disponibilité de la ressource (...) L'objectif qu'il souhaite atteindre est de définir commune par commune à l'échelle du SCoT les zones d'extension pour l'urbanisme de station, pour fixer dans l'espace et en nombre

l'augmentation du nombre de lits à 15 ans. (...) il y a des objectifs très convergents, il nous associe, mais il faut éviter que le PNV porte le chapeau du rappel à l'ordre dans la concertation, j'aimerais mieux que le SCoT et les élus du territoire prennent vraiment leurs responsabilités et tout en charge. (...) Il a déjà été chargé de mission du SCoT Métropole Savoie avec des problématiques de coupures vertes et un SCoT déjà ancien et globalement perçu comme assez contraignant ». (Agent de l'EP-PNV, octobre 2011).

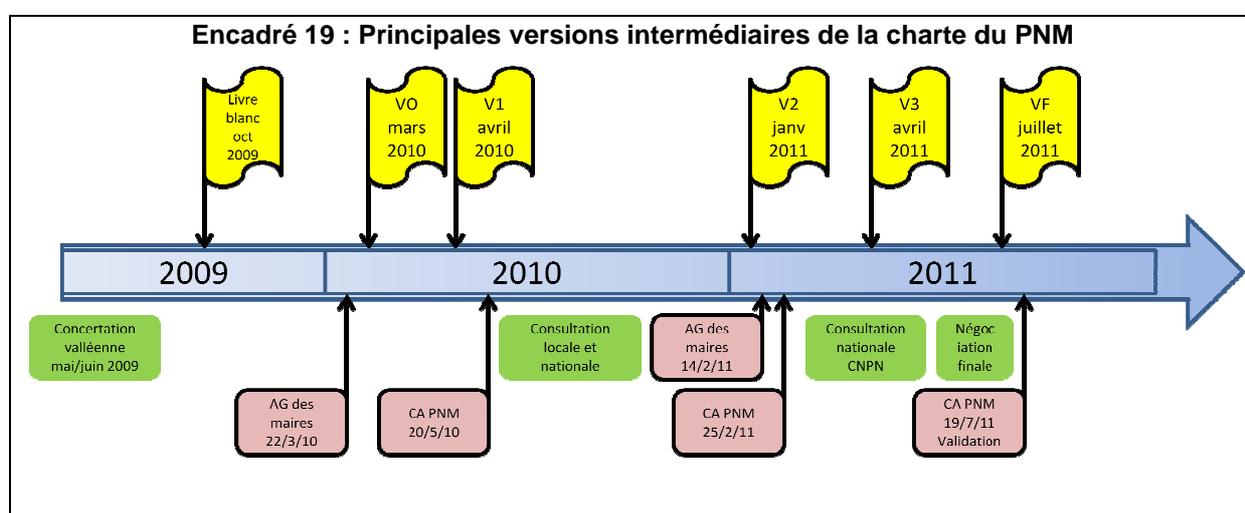
Passons maintenant aux jeux d'acteurs qui s'articulent autour des principaux « points durs » de la rédaction de la charte du PNM.

Section 2 : La charte du parc national du Mercantour à l'épreuve des faits

Commençons par repérer les principales étapes au cours desquelles les acteurs du Mercantour ont fait évoluer concrètement le texte de la charte. Après une phase de concertation dans les vallées au printemps 2009 qui s'est formalisée par un recueil exhaustif des propositions faites lors de dix-huit réunions « valléennes » (recueil que les acteurs appellent « *livre blanc* »), des réunions bilatérales ont eu lieu dans chaque commune et avec les services de l'Etat entre novembre 2009 et janvier 2010. Après une série de réunions thématiques essentiellement interne à l'EP-PNM début 2010, un premier texte (appelé « V0 ») a été présenté en « avant-première » lors d'une réunion de l'ensemble des maires des communes du PNM réunis au Conseil Général des Alpes Maritimes le 22 mars 2010 (coulisse à l'époque informelle, instituée après finalisation du projet de charte en « *assemblée générale des maires du Mercantour* »). Cette version n'est pas sortie de ce cercle restreint et a été retravaillée par les services de l'EP-PNM, pour aboutir à un avant-projet (appelé « V1 » et daté d'avril 2010). Ce dernier a été présenté en Conseil d'administration de l'EP-PNM le 20 mai 2010, puis soumis entre mai et septembre 2010 à une consultation formelle des administrateurs, des services de l'Etat, des représentants des filières professionnelles locales (agricoles, forestière, de sports de nature...), des maires, du conseil scientifique de l'EP-PNM et de deux instances nationales (CNPN et CIPN). Une synthèse de ces contributions a permis la rédaction d'un projet de charte (appelé « V2 » daté de janvier 2011) qui a été présenté lors d'une « *assemblée générale des maires du Mercantour* » le 14 février 2011. Des modifications substantielles ont été apportées à « V2 » en conseil d'administration le 25 février 2011, pour aboutir à une « V3 » soumise à une nouvelle consultation des instances nationales et notamment au CNPN le 6 avril 2011. Une

fois l'ensemble des avis regroupés, certains équilibres du texte ont été à nouveau négociés pour parvenir à une version stabilisée du projet de charte (que nous appellerons « VF ») votée à la quasi-unanimité en conseil d'administration du PNM le 19 juillet 2011.

Pour chaque « point dur », nous avons comparé de façon systématique la rédaction des six versions du document rappelées sur le schéma suivant, et caractérisé les raisons de leur évolution à partir d'entretiens semi-directifs, de prises en note des interventions d'acteurs lors de réunions publiques ou en coulisse, et de l'ensemble des avis formels rendus sur les versions successives du texte. Nous avons enfin focalisé notre analyse sur le mode de résolution des problèmes posés par ces parties du document charte.



2.1 : L'alevinage des lacs de montagne : une réactualisation de la juxtaposition des rationalités naturaliste et politique

2.1.1 : Contexte, enjeux et acteurs en situation d'interdépendance

Le cœur du PNM comprend 79 lacs d'altitude dont 64 ont été peuplés artificiellement de poissons. La pêche est pratiquée sur 58 de ces lacs, et plus de 70.000 alevins sont introduits

chaque année dans 56 d'entre eux, principalement des ombles chevalier, de la truite fario et de la truite arc en ciel. Après une période de croissance, ces poissons sont prélevés lors de la saison de pêche qui, au-dessus de 1800 m d'altitude dure de juillet à septembre. La nécessité d'aleviner ces lacs tient à deux raisons : la colonisation naturelle y est le plus souvent impossible en raison du caractère accidenté des cours d'eau qui en proviennent ou de barrages ; et les conditions ne permettent pas le cycle de reproduction des poissons. A l'origine, ces lacs étaient donc naturellement dépourvus de poissons. Le décret de création du PNM en 1979 précise que « *Sauf autorisation du directeur du parc national, il est interdit : 1° D'introduire dans le parc national des animaux non domestiques, quel que soit leur stade de développement* » (art.21), et que par ailleurs, en matière de pêche, c'est la réglementation générale qui s'applique en zone centrale (art.13). Les pratiques en vigueur montrent que le directeur de l'EP-PNM a systématiquement autorisé l'alevinage, et même attribué des subventions pour sa réalisation. C'est à partir des années 90 que les alevinages, effectués par hélicoptère sont devenus annuels.

Le suivi de la rédaction de ce « point dur » montre a posteriori que les principaux acteurs pour qui elle « fait problème » sont les suivants : les membres de la direction de l'EP-PNM qui tiennent la plume de la rédaction de la charte, le technicien de l'EP-PNM spécialiste des milieux aquatiques, le chef du service scientifique, un représentant des associations de protection de la nature, le CNPN, le président du conseil scientifique de l'EP-PNM, la DDAF (service déconcentré de l'Etat chargé de la police des milieux aquatiques), les pêcheurs et leurs porte-paroles (président de la fédération de pêche), ainsi que les élus locaux.

2.1.2 : Evolutions du texte et système de relations qu'elles traduisent

La rédaction de V0 a été réalisée en grande partie en interne de l'EP-PNM, en intégrant des éléments issus des réunions de concertation du printemps 2009. Le technicien du service « Etude des patrimoines naturels et culturels », depuis 10 ans au sein du service scientifique est chargé de l'instruction des demandes d'autorisation d'alevinage des lacs en cœur de parc. Spécialiste pointu sur trois groupes d'invertébrés aquatiques, il publie avec des scientifiques sur la question. Le décret révisé du PNM du 29 avril 2009, plus restrictif que le décret de création de 1979, prévoit que « *la pêche est réglementée afin de prévenir les atteintes qui peuvent en résulter pour les espèces animales ou végétales ou leurs habitats* » (Art 11) sans plus de précisions, malgré la demande qui avait été faite par la commission

d'enquête publique lors de la procédure de révision, que « *l'alevinage soit totalement interdit, sans dérogation possible dans le décret* ». La charte est pour ce technicien une opportunité de remettre en avant cette proposition, et de prendre « *enfin* » en compte les enjeux de préservations des milieux aquatiques. Ses relations avec les pêcheurs sont tendues.

« C'est un agent régalién de l'Etat dans le domaine de l'eau... pour lui, le parc du Mercantour a fait des bêtises depuis 20 ans, il a payé des hélicoptères pour faire l'alevinage, et la charte est l'occasion d'aller sur la problématique de l'eau et des milieux aquatiques, qu'on a délaissée jusqu'à maintenant (...) les pêcheurs reconnaissent en lui un excellent technicien, mais avec un problème de posture. A la fédération, ils ne veulent plus le voir ! » (Agent de l'EP-PNM, mars 2010).

S'appuyant sur une convergence forte d'avis formels recueillis lors de l'enquête publique sur le décret révisé (DDAF des Alpes de Haute-Provence, CNPN, commission d'enquête), le texte de V0 sur l'alevinage est le seul paragraphe dans lequel apparaît un objectif chiffré :

« Restaurer un fonctionnement plus naturel des lacs de montagne et parvenir à un taux de 50% des lacs de référence écologique » (Objectif 7, V0, mars 2009). « L'alevinage est limité : il est arrêté annuellement une liste de lacs de référence écologique et de lacs sous gestion patrimoniale dans lesquels il ne peut pas être autorisé d'aleviner » (MarCoeur 13.1).

Une enquête réalisée à la demande de l'EP-PNM à propos de la population des pêcheurs sur les lacs d'altitude au cours de l'été 2000 conclue à une fréquentation très occasionnelle (aux moments de l'ouverture et de la fermeture de la pêche) et par moins de 16% de pêcheurs locaux. Les membres de la direction de l'EP-PNM considéraient donc ce sujet comme d'importance locale limitée. A leur grande surprise, il a pris une place majeure dans les débats de l'assemblée générale des maires du Mercantour le 22 mars 2010. C'est le maire de Tende, commune qui concentre le plus de lacs d'altitude qui l'aborde, en soulignant que les termes de « *fonctionnement plus naturel* » et de « *lacs de référence écologique* » sont ambigus, et que l'objectif de 50% n'est pas argumenté et n'a pas été concerté avec les pêcheurs. Cette formulation floue laisse le champ libre à l'arbitraire du directeur de l'EP-PNM en matière d'autorisation d'alevinage. S'en suit un débat vif entre certains élus et le directeur adjoint de l'EP-PNM, sur plusieurs points de conflit.

Le premier concerne la légitimité de l'interdiction de l'alevinage, chacun des deux « camps » invoquant des décisions et discussions antérieures contradictoires :

« La commission d'enquête publique avait préconisé d'interdire l'alevinage d'un seul coup partout, le CA avait dit d'accord pour progresser, mais pas d'un coup (...). C'est une exigence forte du Conseil d'Administration (...), il faut progresser pendant la charte pour arriver à un seuil de lacs de référence, et restaurer des écosystèmes naturels (...) on a une obligation de progrès sur le sujet ! » (Directeur adjoint de l'EP-PNM faisant référence à un CA antérieur. Mais la composition du CA a été modifiée depuis).

« Le Président du Comité Scientifique a dit que l'alevinage ne gênait pas le milieu ! » (Elu faisant référence à un président du CS qui a changé depuis).

Le second concerne le principe même de la protection de la nature par rapport à l'appui aux populations locales :

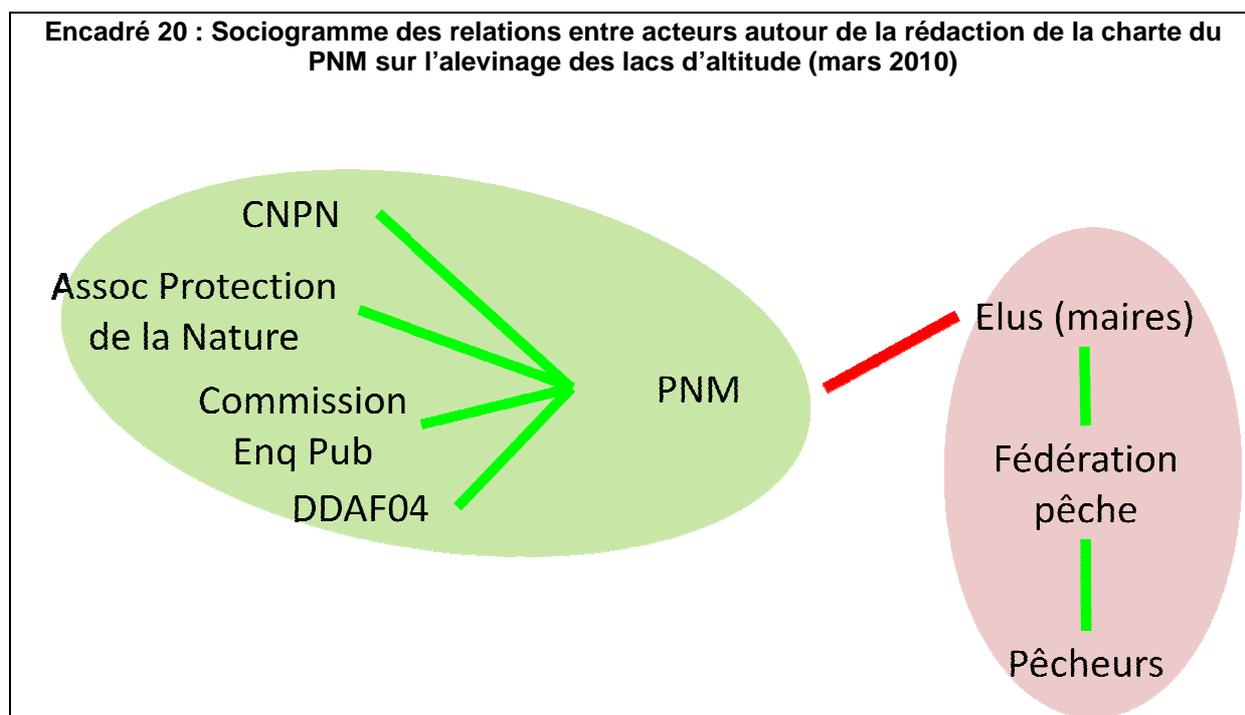
« Je ne comprends pas vos mots, si vous empêchez les gens de pêcher, qu'est-ce que vous envisagez de faire ? C'est une erreur !!! Il y a 56 lacs, beaucoup de pêcheurs, et vous supprimez tout ça pour faire plaisir à qui ?!!! Vous faites passer les petites bêtes avant les hommes ! » (Elu).

Le troisième concerne les mots employés et la fixation de l'objectif chiffré :

« On peut discuter le pourcentage, à 30 ou 40% de lacs de référence écologique » (Directeur adjoint de l'EP-PNM).

« On serait d'accord pour quelques lacs sanctuaires, chaque maire pourrait proposer son lac sanctuaire, et on ne donnerait pas les lacs sur lesquels la pêche marche » (Elu).

Le sociogramme des relations entre acteurs qui s'articulent autour de la rédaction de la charte sur l'alevinage des lacs d'altitude est alors le suivant :



Cinq jours plus tard a lieu l'assemblée générale de la fédération de pêche des Alpes-Maritimes. Le chef du service scientifique de l'EP-PNM y participe pour obtenir une réouverture de la discussion, et quelques jours après un déjeuner a lieu entre le directeur de l'EP-PNM, le président du CS et le président de la Fédération de pêche pour négocier le compromis de la version V1 :

« Restaurer un fonctionnement plus naturel des lacs de montagne et structurer un réseau de lacs naturels témoins, suivis scientifiquement » (Objectif 7, V1 avril 2010). « La typologie de ces « lacs témoins » qui reste à définir collectivement entre un certain nombre de critères sur

la base de leurs caractéristiques physiques et biologiques (...) ainsi que (...) socio-économique (...) pourra être réalisée sur les premières années de mise en œuvre de la charte ». (MarCoeur 13.1, V1, avril 2010).

Les équilibres du texte évolueront ensuite peu jusqu'à la version finale :

« Il s'agit sur la prochaine décennie de restaurer le fonctionnement naturel d'une proportion significative et représentative des lacs de montagne naturels, c'est-à-dire non modifiés par une retenue. Ces plans d'eau, dont la liste est établie pour chaque commune, en partenariat avec les gestionnaires de la pêche et les autres usagers et acteurs de ces milieux aquatiques, ne seront plus alevinés de manière à les laisser progressivement se renaturer. La liste de ces lacs est régulièrement validée par le Conseil d'administration. (...) La mise en œuvre de cet objectif s'opère dans une optique d'expérimentation, en concertation étroite avec les gestionnaires de la pêche, leurs fédérations délégataires et les scientifiques. » (Objectif XI). I. – Le directeur peut autoriser l'introduction d'alevins dans les lacs gérés pour leur mise en valeur halieutique et figurant sur une liste fixée par le directeur après avis du conseil scientifique puis du conseil d'administration. » (MarCoeur 1, VF, juillet 2012).

Entre avril 2010 et juillet 2012, une confrontation indirecte mais continue entre les partisans de la protection de la nature et les défenseurs de l'activité de pêche, s'entretient à travers les avis rendus à l'occasion de la procédure de consultation formelle sur les versions successives de la charte. Celle-ci se cristallise en particulier sur l'enjeu de préservation du triton alpestre, un petit amphibien.

Encadré 21 : Le triton alpestre (photo Mathieu Denoël)



Le caractère indirect de cette confrontation (par le biais du dispositif des avis formels) fait que chacun campe sur ses positions, comme le montre la constance des arguments et du conflit à la fois sur la légitimité d'une interdiction de l'alevinage (impératif scientifique et juridique contre légitimité de la pratique historique), et sur ses modalités (précision des mots, des objectifs et de leur suivi) :

« Les conditions climatiques des lacs de montagne et la rareté de la végétation rendent l'équilibre biologique particulièrement vulnérable (Guyetant et al, 1992). De nombreux scientifiques ont souligné le danger de l'introduction de poissons sur le milieu lacustre naturel : disparition des microcrustacés et invertébrés aquatiques (Rivier, 1997), réduction notable d'amphibiens (...). Mais le plus alarmant est la disparition du triton alpestre des lacs du Parc du Mercantour où il était autrefois présent (*Mesotriton alpestris*) (...) un des rares et fascinants exemples d'hétérochronie propre à une même espèce (...). L'introduction artificielle de poissons dans les lacs (...) n'est pas en accord avec les textes en vigueur de protection du patrimoine naturel et de la biodiversité dans les parcs nationaux français » (Représentant d'association de protection de la nature –APN-).

« L'utilisation du terme « origine » dans l'expression –à l'origine sans poissons...- (...) semble confus et imprécis. Historiquement, il faut rappeler que la plupart des lacs étaient italiens avant 1947 et qu'ils étaient déjà alevinés. Le roi Victor Emmanuel d'Italie a fait aleviner en truite Fario la plupart des lacs de Tende. (...) Au regard d'études scientifiques récentes, nous pouvons considérer que l'impact de la truite sur le triton alpestre est insignifiant (...) Le terme « significatif peut avoir pour sens « important ». A remplacer par « une proportion raisonnée et représentative des lacs sans annihiler l'économie touristique des villages » » (Fédération de pêche).

« Suggestion : l'alevinage de lacs gérés pour leur mise en valeur piscicole peut être autorisé, sous réserve que l'espèce et les quantités soient spécifiées. Une proportion n'excédant pas ¼ (cela me paraît être un grand maximum, mais à discuter) des surfaces lacustres totales pourra être alevinée » (Représentant d'APN).

2.1.3 : Stratégies d'acteurs et « règles du jeu » de l'action collective

L'analyse des jeux d'acteurs qui s'articulent autour de la rédaction des paragraphes sur l'alevinage des lacs d'altitude dans le PNM montre un conflit entre deux alliances. La première regroupe les acteurs individuels ou collectifs défenseurs de l'environnement (association de protection de la nature, CNPN, techniciens spécialistes de l'EP-PNM) et les tenants des règles juridico-administratives (DDAF, Commission d'enquête). La seconde regroupe les élus et socioprofessionnels locaux. Aux enjeux des uns fondés sur les impératifs scientifiques et juridiques de protection de la biodiversité à grands renforts de citations académiques, de références de textes juridiques et de termes scientifiques, répondent des arguments fondés sur la légitimité historique et les intérêts économiques locaux. Ces registres argumentaires parallèles pourraient être analysés à l'aune des cités « écologique » (Lafaye et Thévenot 1993) et « civique-légale » d'un côté, et à l'aune des cités « marchande » et « domestique » de l'autre si l'on se réfère à l'économie des grandeurs (Boltanski et Thévenot 1991). Les premiers cherchent à imposer une interdiction globale de l'alevinage, assortie d'exceptions éventuelles encadrées par des dispositifs et des objectifs clairs. Les seconds cherchent à imposer une autorisation globale de l'alevinage, assortie d'exceptions dont la définition en termes flous laisse de la marge de manœuvre dans une décision qui doit leur revenir (les élus sont en effet majoritaires au CA de l'EP-PNM). Dit brièvement, les négociations autour de la rédaction de ce point dur illustrent ainsi principalement la réactualisation de la règle historique d'évitement entre rationalités naturaliste et politique. Cette juxtaposition commence par la rédaction de V0, et s'entretient à travers les prises de positions lors des avis formels rendus jusqu'à VF. Le dispositif formel maintient l'évitement, chacun agissant de son côté. Les seules « mises en contact direct » des acteurs défenseurs de ces deux rationalités ont lieu au sein de scènes formelles et se

traduisent par des rapports de force frontaux (conflits et théâtralisation des discours), comme lors de cet échange en CA du 25 février 2012 :

« Je souhaite la parole depuis un moment ! » (Représentant d'APN).

« Vous l'avez souvent !! » (Président du CA).

« Je souhaite que l'on fixe un nombre et une surface minimale de lacs à reconquérir pour la période donnée (...) et qu'on indique clairement que l'objectif à terme est la suppression de l'alevinage. (...) Je souhaiterais aussi que la charte affiche le principe de la réintroduction du Triton Alpestre » (Représentant d'APN).

« L'activité de pêche dans les lacs de montagne contribue au tourisme et donc à l'activité économique locale. Les communes ont déjà fait des réunions avec les associations de pêches locales pour s'accorder sur un nombre de lacs non alevinés et ne souhaitent pas aller au-delà, sinon personne ne signera la charte !! » (Maire).

« Je mets aux voix l'amendement proposé par [le représentant d'APN] » (Président du CA).

Compte tenu des équilibres de composition du CA, le vote aboutit à l'unanimité contre, moins un vote pour (le représentant d'APN) et deux abstentions (Représentant du personnel de l'EP-PNM et Directeur de la DREAL, service déconcentré de l'Etat chargé de la mise en œuvre des politiques du ministère de l'écologie).

2.1.4 : Derrière la stabilité, l'innovation ? Analyse ciblée sur la résolution du problème de rédaction du « point dur »

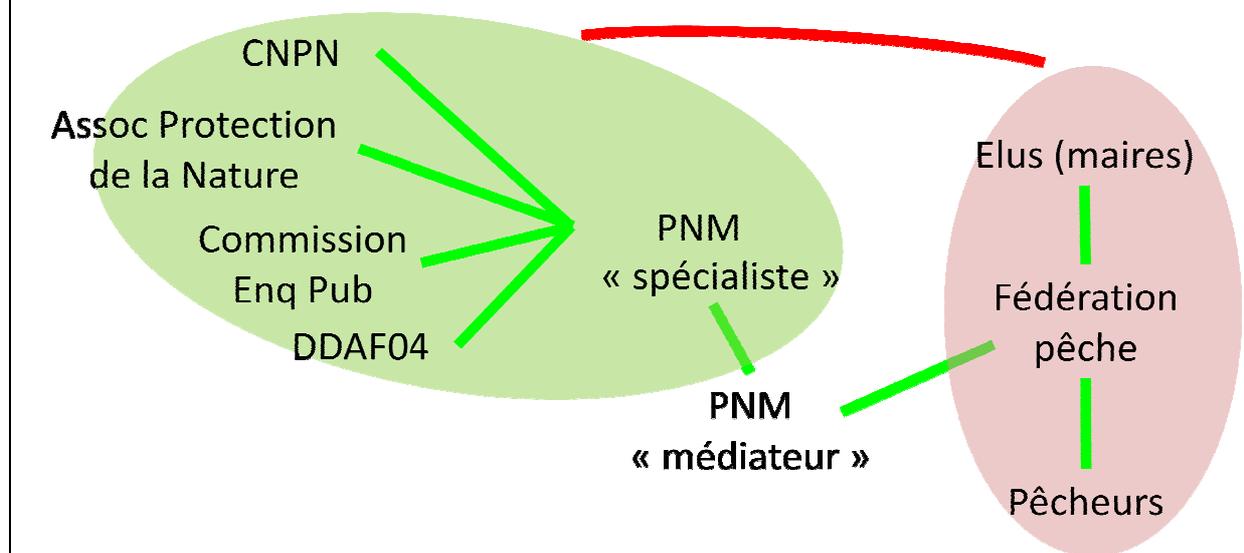
Un regard ciblé sur la négociation du texte de V1 puis de VF dans sa continuité, montre néanmoins plusieurs déplacements importants à souligner : nous constatons que plutôt que d'aligner leur positionnement sur l'une ou l'autre des alliances que nous avons caractérisées comme ce fut le cas lors de l'assemblée générale des maires du 22 mars 2010, les rédacteurs de la charte tirent partie de la marge de manœuvre existant entre les acteurs défenseurs de la protection de la nature et les acteurs locaux favorables à l'alevinage pour négocier en contact direct avec la Fédération de pêche. L'objectif chiffré est abandonné, mais l'objectif qualitatif de renaturation est clairement maintenu. Le terme de « lacs de référence écologique » (V0) est abandonné pour les expressions plus neutres de « lacs témoin » (V1), puis de « lacs de montagne naturels » (VF). Le flou sur la détermination de ces lacs (V0) est levé avec l'idée d'une définition collective (V1) puis de la fixation d'une liste par le CA (VF). La logique progressive négociée avec la Fédération de pêche est ancrée dans un dispositif de suivi scientifique (V1) qui « s'opère dans une optique d'expérimentation, en concertation étroite avec les gestionnaires de la pêche, leurs fédérations délégataires et les scientifiques » (VF). La Science n'est donc pas mobilisée

comme un moyen d'arbitrage a priori, avec une rationalité surplombante qui s'impose, mais comme une ressource a posteriori permettant de constituer un nouveau collectif d'acteurs, hybridant scientifiques et pêcheurs, et permettant d'ajuster le rythme et les modalités de mise en œuvre de l'engagement écrit dans la charte. Il est de ce point de vue significatif que le président du CS ait joué un rôle de médiateur lors d'un déjeuner avec le directeur de l'EP-PNM et le président de la Fédération de pêche. Ce déplacement illustre le passage d'une logique de « décision tranchée » ancrée dans les rationalités scientifiques et/ou juridiques, fréquente dans la pratique historique des PNx, à une décision non-tranchée dans une logique « d'action mesurée » telle que définie par Callon, Lascoumes et Barthe (2001). Ce déplacement a été concrètement rendu possible par une internalisation au sein de l'EP-PNM de la relation entre les deux alliances d'acteurs décrites ci-dessus, par une sorte de « dédoublement » permettant une articulation des rôles pensée et assumée entre agents « spécialistes » et agents « médiateurs » (Granjou, Mauz et al. 2010) :

« Je reviens de l'assemblée générale de la Fédération de pêche. Avec [XXX], il y a des situations où on passe du temps à rattraper des ruptures de dialogue. (...) Mais parfois, il faut des discours extrêmes pour nous placer nous dans une situation d'intermédiaires. Nous jouer les gentils et eux jouer les méchants. Avec ce jeu de rôle, on est plus en mesure de trouver des positions d'équilibre et de compromis avec les acteurs extérieurs. On essaie de se mettre un peu d'accord sur la stratégie plutôt que de vivre brutalement des désaccords internes. Il faut éviter que ces positions brutales gèlent toute possibilité de changement et d'amélioration des comportements, même si ça prend du temps. On ne lâche pas sur l'objectif de fond, mais on essaie d'y arriver par le dialogue plus qu'en cherchant à l'imposer. Parce que en face, c'est pareil, les positions extrêmes reviennent vite et ils n'attendent qu'une chose : geler le dialogue et rester campés sur leurs positions » (Agent de l'EP-PNM, avril 2010).

Cela montre aussi l'importance de l'articulation entre management interne, et gouvernance territoriale, qui sont, dans une politique publique territoriale, deux facettes d'un même système de relations. Nous reviendrons ultérieurement plus précisément sur ce point. La résolution concrète du problème de la rédaction du « point dur » sur l'alevinage des lacs de montagne, montre donc, derrière une stabilité globale, des inflexions concernant la mobilisation de la science, le rôle de l'EP-PNM, son fonctionnement interne, et la méthode par laquelle il entend atteindre ses objectifs. Cela est illustré par le sociogramme suivant, à comparer avec le précédent représentatif de la situation en mars 2010.

Encadré 22 : 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)



Le suivi scientifique de l'évolution des lacs naturels de montagne crée, au moins formellement dans le texte de la charte, un nouveau réseau de coopération associant des acteurs qui étaient en conflit (pêcheurs contre technicien spécialiste de l'EP-PNM et représentants d'APN). Compte tenu des enjeux importants pour les uns et les autres, il est fort probable que ce suivi et ce réseau de coopération se mettent effectivement en place. Deux déplacements le rendent possible : l'évolution du rôle de la Science, et la distinction entre l'objectif de fond et le processus pour l'atteindre qui permet le dédoublement que nous avons souligné. Les protecteurs de la nature sont rassurés car l'objectif d'arrêt de l'alevinage à termes est maintenu. Les pêcheurs et les élus sont rassurés par la logique de progressivité et le pouvoir décisionnel qu'ils gardent dans la mise en œuvre de cette orientation.

2.2 : L'hydroélectricité : une réactualisation des conflits et de la théâtralisation

2.2.1 : Contexte, enjeux et acteurs en situation d'interdépendance

En plus d'une lecture au niveau national, la question de l'hydroélectricité dans le Mercantour doit être lue à l'articulation de deux échelles territoriales. L'échelle locale, avec un enjeu financier pour les communes liée à l'existence ou à des projets de microcentrales. L'échelle régionale avec un enjeu de sécurisation de l'alimentation électrique des départements de l'est de la Région PACA qui suppose des équipements importants. Ces deux enjeux énergétiques doivent être croisés avec un enjeu de préservation des milieux aquatiques de têtes de bassin versant car le Mercantour constitue le « château d'eau » de la Côte d'Azur.

A : Un enjeu local autour de projets de microcentrales

L'abondance relative de la ressource en eau, et les importants dénivelés permettent de valoriser l'écoulement des eaux pour la production d'énergie hydroélectrique. De nombreuses usines hydroélectriques sont ainsi installées en Roya, Vésubie et Tinée et fournissent un peu plus de 10 % des besoins en électricité de la région qui s'étend de Cavalaire à Menton et de Castellane à Tende. Une douzaine de petites retenues et conduites forcées existent dans le cœur du PNM, ainsi que deux pico-centrales (Gialorgues pour l'alimentation électrique du bâtiment de prise d'eau, Allos pour l'alimentation du refuge du lac d'Allos) et une microcentrale à Peyre Blanche concédée aux communes de Saint Sauveur de Tinée et de Rimplas. Plusieurs communes du territoire-PNM ont des projets de nouvelles microcentrales en AOA (Roubions, Saint Etienne de Tinée, Saint Dalmas le Sauvage, Guillaumes notamment). Sur un territoire dont les ressources principales proviennent de fonds publics, dans une période marquée par une crise des finances publiques et en particulier par une diminution importante des aides du Conseil Général des Alpes-Maritimes, leur objectif est principalement financier, le fruit de la vente d'électricité à EDF pouvant constituer de 10% à plus de 30% (cas de Valdeblore) des recettes fiscales totales de la commune.

Encadré 23 : 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
Valdeblore	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.

Un projet de modification de capacité d'un équipement déjà existant en cœur est annoncé par un article de Nice Matin du 31 octobre 2009. Une microcentrale a été installée dans la partie basse du vallon de Mollières, juste à la création du PNM avec une concession valable jusqu'en 2019. Situé sur la commune de Valdeblore, ce projet porte sur une augmentation de la puissance produite (de 1300 kW à 3600 kW) par relèvement de la prise d'eau de 970m à 1500m. Il nécessite la construction d'une conduite forcée de 60 cm de diamètre. Un autre projet sur cette commune consiste à créer une picocentrale au fil de l'eau pour alimenter le hameau de Mollières situé en cœur de PNM.

Sur le plan environnemental, le torrent de Mollières est un cours d'eau classé par décret du 11 mars 1994 (au titre de la loi de 1919 relative à l'utilisation de l'énergie hydraulique) qui empêche à ce jour tout projet d'augmentation de puissance de la microcentrale existante. Mais le maintien de ce classement est soumis à incertitude, puisqu'il doit être réactualisé entre 2012 et 2014 à l'échelle de la Région PACA. Par ailleurs, le vallon de Mollières a une image emblématique de vallon sauvage : c'est le plus grand bassin versant classé en cœur

de PN en métropole, et le lieu du retour du loup en France. Il a donc une notoriété parmi les protecteurs de la nature prompt à assurer une éventuelle opposition médiatisée à tout projet d'aménagement conséquent.

B : Un enjeu fort de sécurisation de l'alimentation électrique de l'est de la Région PACA

« *La Région PACA, maillon faible du réseau électrique* » titre un article publié sur Le Point.fr, le 6 novembre 2008 : « *Des millions de personnes pourraient être privées d'électricité en Provence-Alpes-Côte d'Azur cet hiver en cas de froid extrême, prévient le réseau de transport d'électricité (RTE) après la gigantesque panne survenue lundi dernier dans la région. Environ 1,5 million de foyers ont subi une coupure d'électricité pendant près de trois heures dans le Var et les Alpes-Maritimes après de violents orages qui ont endommagé une ligne à très haute tension entre Marseille et Nice. La région PACA, surnommée "péninsule électrique" par le RTE, produit seulement 40% de l'électricité qu'elle consomme et est approvisionnée par une seule ligne double de 400.000 volts* ». Suite à la panne d'électricité qui a touché le département des Alpes-Maritimes et une partie du Var le 3 novembre 2008, Christian Estrosi, à l'époque Président du Conseil Général des Alpes-Maritimes (CG06), avait demandé la mise en place d'un plan ambitieux de sécurisation et de renforcement de l'alimentation électrique. C'est ce qu'Eric Ciotti, son successeur, également élu président du CA de l'EP-PNM le 7 juillet 2009, a mis en œuvre en signant un contrat d'objectifs prévoyant la mise en place par RTE avant le 31 décembre 2015 d'un maillage de lignes de 225 kV en souterrain. En accompagnement, le CG06 s'est engagé à initier un programme coordonné et ambitieux pour maîtriser la consommation d'énergie, mais aussi à développer des productions locales d'énergie renouvelable de 15% à l'horizon 2012 et de 20% à l'horizon 2020. Sans qu'il en n'ait jamais été ouvertement question dans les discussions autour de la charte du PNM, l'incertitude plane sur un projet d'ampleur situé au niveau du lac de Rabuons, dans le bassin de la Tinée (commune de St Etienne de Tinée), qui serait susceptible de contribuer à cet effort ambitieux. Sur ce site un investissement industriel majeur permettrait de créer une Station de Transfert d'Énergie par Pompage (« STEP » d'au moins 50 GW de puissance). Le principe de ce type d'investissement industriel est de consommer de l'électricité la nuit quand elle est la moins chère pour faire remonter de l'eau de bassins inférieurs à des bassins supérieurs, et de la turbiner le jour en la faisant redescendre. Même si l'électricité consommée pour remonter l'eau est supérieure à celle produite lors du turbinage de la chute d'eau, la différence de prix de l'électricité entre périodes creuses et périodes de pointe assure la rentabilité de l'équipement, et permet de

fournir une grande quantité d'énergie au moment des pics de consommation. Même si EDF semble ne pas avoir la capacité d'investissement suffisante, dans les bruits de couloir il est question de discussions en cours avec un opérateur italien. Ce projet relèverait le niveau de l'eau du lac de Rabuons et passerait par des travaux conséquents. Compte tenu de la proximité extrême du cœur de parc, ce projet nécessiterait un avis conforme de l'EP-PNM après saisine de son conseil scientifique, qui s'appuierait notamment sur le paragraphe de la charte relatif à l'hydroélectricité.

Sur le plan environnemental, le Schéma Directeur d'Aménagement des Eaux du bassin Rhône-Méditerranée (SDAGE 2010-2015, approuvé le 20 novembre 2009), encadre l'ensemble des décisions administratives concernant la gestion de l'eau puisqu'elles doivent lui être compatibles. Ce document de planification définit comme non mobilisables pour la production d'hydroélectricité : les cours d'eau classés en très bon état écologique, en réserve nationale, les cours d'eau classés par décret du 11 mars 1994, les cours d'eau de « référence » SDAGE, et les cours d'eau classés pour poissons migrateurs amphihalins. Les cours d'eau intégrés aux « réservoirs biologiques » fixés dans le SDAGE sont considérés comme « difficilement mobilisables ». Compte tenu de l'enjeu de sécurisation électrique à l'échelle de la région PACA, une étude du potentiel mobilisable résiduel accompagne le SDAGE. Elle fait ressortir tous les cours d'eau mobilisables dont le débit est supérieur à 200 l/s et le potentiel possible de plus de 3 MW. Elle montre qu'une très faible partie des cours d'eau en cœur de PNM est mobilisable, mais qu'elle n'est pas négligeable (entre 20 et 25% du linéaire global mobilisable sur le territoire-PNM). Ce potentiel, dans le contexte d'une double incertitude sur l'évolution de la liste des cours d'eau classés (réglementation générale appliquée par le DREAL) et sur le cadrage des futurs projets par la charte, fait de l'hydroélectricité un « point dur ».

Le suivi de sa rédaction montre a posteriori que les principaux acteurs individuels et collectifs pour qui elle « fait problème » sont les suivants : les membres de la direction de l'EP-PNM qui tiennent la plume de la rédaction de la charte, le DREAL, le CNPN, la Fédération de pêche, plusieurs maires, le Préfet des Alpes Maritimes, Eric Ciotti (Président du Conseil Général des Alpes-Maritimes et du CA de l'EP-PNM) et le ministère de l'écologie.

2.2.2 : Evolutions du texte et système de relations qu'elles traduisent

Au moment où V0 est écrite, il est question de projets de microcentrales en AOA, que la charte ne peut en rien restreindre, et d'une picocentrale éventuelle au fil de l'eau pour alimenter le hameau de Mollières situé en cœur du PNM. La formulation de ce document pour répondre à l'enjeu de préservation des torrents de montagne est la suivante :

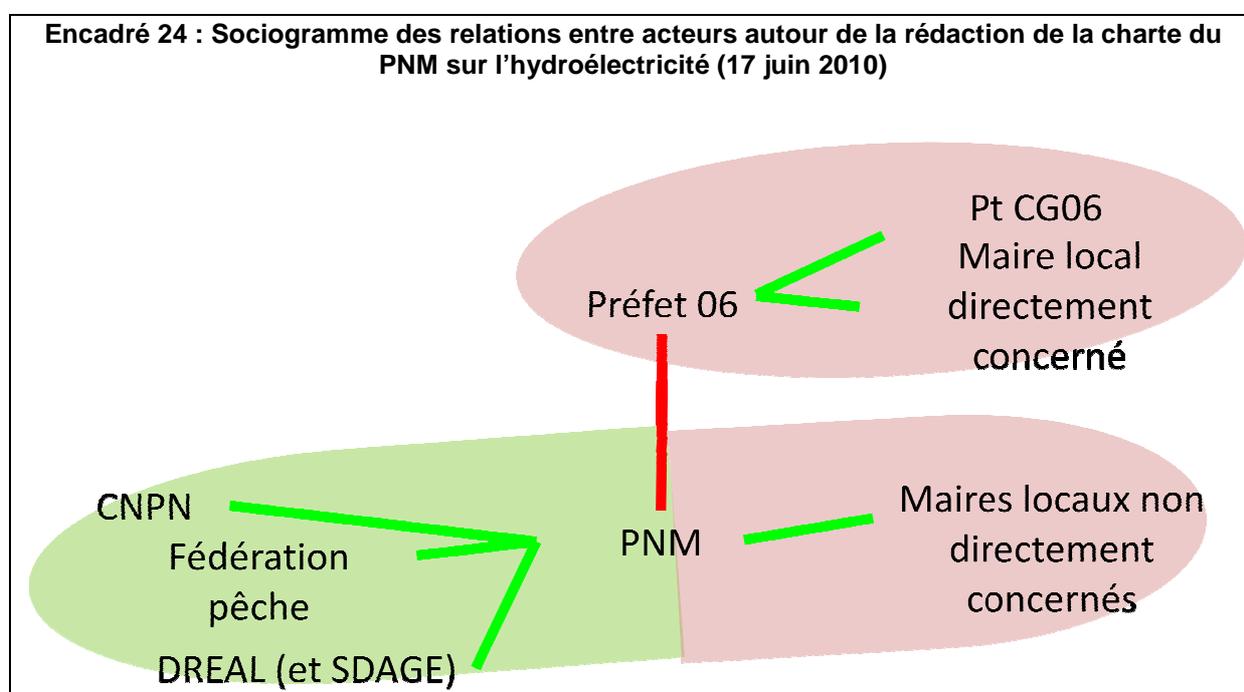
Pour « Préserver de toute pollution les torrents de montagne, limiter les apports organiques, maintenir leur continuité écologique et les débits existants » (Objectif 6), « Il ne peut être autorisé que la création de nouveaux aménagements hydroélectriques de faible puissance pour répondre aux besoins des bâtiments situés en cœur de parc » (MarCoeur 16.1). « Les modifications des aménagements hydroélectriques existants visent à l'optimisation de leur production dans la limite des aménagements existants ou à la diminution de leur impact écologique » (MarCoeurs 16.2). V0, 22/3/10

Cette disposition ne contrarie pas les projets locaux (à l'exception de l'augmentation de la puissance de la microcentrale du vallon de Mollières). Elle est compatible avec le SDAGE et suit les demandes formulées à l'occasion des consultations sur le décret révisé du PNM par le CNPN (« les activités hydroélectriques en cœur ne sont à autoriser que pour répondre aux usagers et aux habitants du cœur ») et par la fédération de pêche (« très réservée sur toute installation de nouvelles productions hydroélectriques »). Le sujet de l'hydroélectricité n'est pas abordé lors de la réunion de l'assemblée des maires du Mercantour. Le texte de V1 est du coup identique à celui de V0. Le sujet n'est pas non plus abordé en CA du 20 mai 2010. Mais ce consensus local va voler en éclat après un « coup de théâtre » : l'avis formel du 17 juin 2010 du Préfet des Alpes-Maritimes sur V1 mentionne en effet :

« Concernant le point particulier de l'énergie, j'insiste sur la nécessaire prise en compte de la sécurisation électrique de Est PACA en préservant dans la charte la possibilité de créer dans le futur des équipements hydroélectriques de moyenne ou forte puissance et pas seulement des microcentrales (...). Les dispositions figurant dans les textes législatifs et réglementaires applicables permettent déjà de prendre en compte la protection environnementale et soumettent tout projet à l'autorisation du conseil d'administration du Parc. »

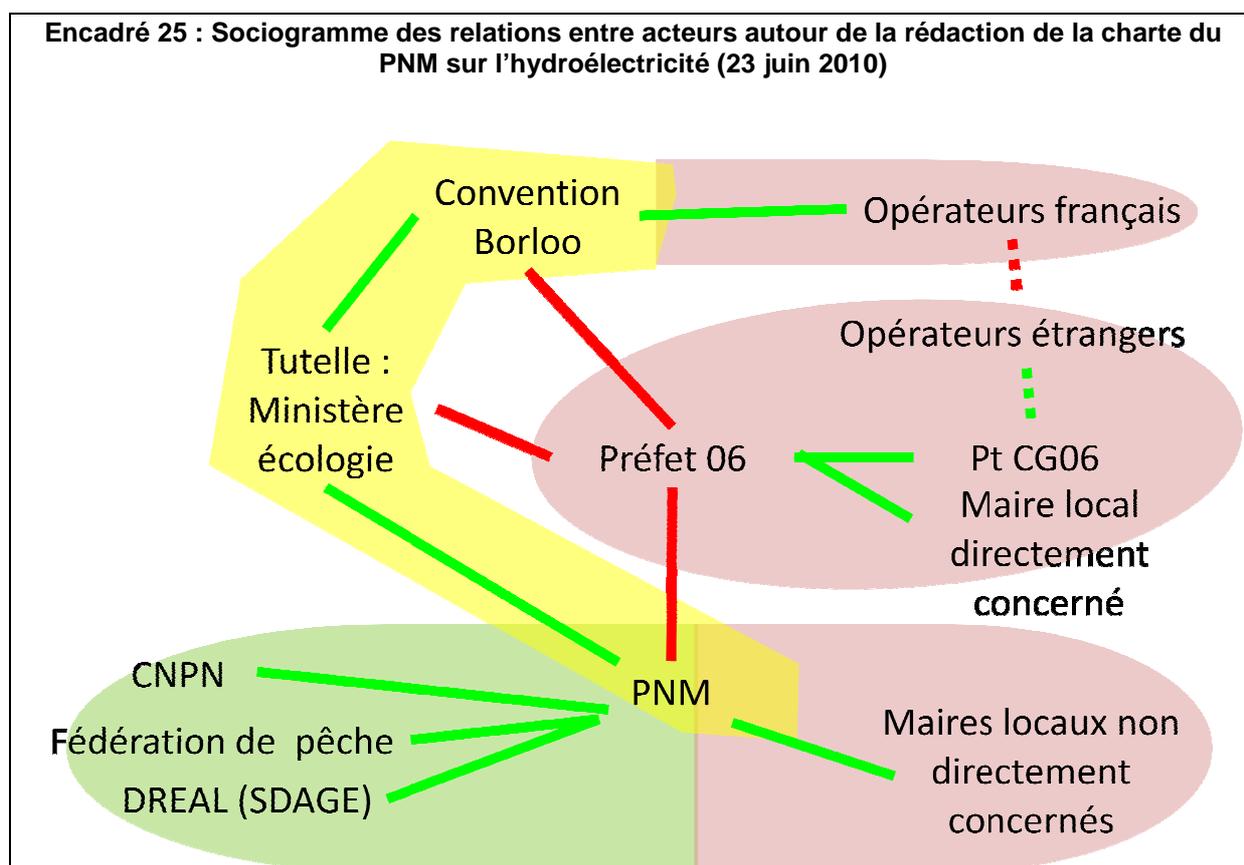
Le Préfet s'appuie sur l'article 14 du décret révisé du PNM, qui, selon un juriste du ministère de l'écologie « a fait l'objet d'un lobbying avec un braquet politique très fort » : toute modification d'une installation hydroélectrique existante ou création d'une nouvelle sont a priori possibles même si elles sont soumises à l'avis conforme du CA de l'EP-PNM (dans lequel les élus sont majoritaires) et à la réglementation générale. Le Préfet relaie en cela les intérêts des élus locaux les plus concernés, que ce soit le maire de Valdeblore ou le Président du Conseil Général. Cela illustre un fonctionnement en système de « régulation croisée » dans les Alpes-Maritimes (Crozier et Thoenig 1975, Dupuy et Thoenig 1985, Grémion 1976) où les relations entre le Préfet et « ses notables » (Worms 1966) sont des relations d'alliance assises à la fois sur des intérêts convergents (par exemple l'intérêt de

carrière du Préfet et des grands élus est d'éviter trop de « vagues » dans leurs territoires respectifs), et sur l'organisation pyramidale du pouvoir politique local qui cadre fortement la marge de manœuvre du Préfet. Entre 2003 et 2007, Eric Ciotti a été directeur de cabinet de Christian Estrosi lorsqu'il était président du CG06. En juin 2010, ce dernier est maire de Nice et ministre chargé de l'industrie. Un an plus tard, la polémique suscitée par la nomination comme Préfet des Alpes-Maritimes de Jean-Michel Drevet, ancien directeur de cabinet de Christian Estrosi au ministère de l'Aménagement du territoire, puis de l'Industrie en est une autre concrétisation de cette proximité entre représentant de l'Etat et élus locaux. Le passage du problème de rédaction du paragraphe sur l'hydroélectricité de l'échelon local à l'échelon régional se traduit par le sociogramme suivant :



Le rapport de force au niveau local étant a priori défavorable au maintien de la rédaction de V1, les ressources nationales de l'EP-PNM, établissement hybride entre territoire local et dépendance d'une tutelle ministérielle, vont être mobilisées. Le bureau des parcs nationaux au ministère de l'écologie alerté par le directeur de l'EP-PNM se mobilise en urgence, et exerce un lobbying qui aboutit à un ajout dans une « convention d'engagements pour le développement d'une hydroélectricité durable » signée le 23 juin 2010 par le ministre d'Etat Jean-Louis Borloo avec des représentants des élus (association des maires de France et association nationale des élus de la montagne), d'associations de protection de l'environnement, d'associations de pêcheurs et les producteurs d'hydroélectricité français : cours d'eau « réservés » et cœurs de parcs nationaux y sont considérés comme un potentiel

non mobilisable pour l'hydroélectricité. Ce nouveau changement d'échelle du niveau régional au niveau national est récurrent dans la gouvernance historique des PNx, autant que les tensions locales entre le Préfet et le directeur de l'EP-PN, qui, dépendant directement du ministre de l'écologie, peut rester extérieur au système de « régulation croisée » local. Le sociogramme se transforme ainsi :



Certaines relations figurent en pointillé car nous n'avons pu les vérifier concrètement au cours de l'enquête sociologique. Le fait qu'EDF et les grands opérateurs hydroélectriques français aient signé la « convention Borloo » laisse penser qu'ils n'avaient pas d'enjeux spécifiques en cœur de parc national. Les « bruits » de couloir sur des négociations entre les Alpes-Maritimes et un opérateur italien à propos du projet de Station de Transfert d'Énergie par Pompage sur la commune de Saint Etienne de Tinée confortent cette hypothèse. Notons que, grâce à l'entremise du Préfet, le « clivage » entre élus locaux directement concernés ou pas par la rédaction du paragraphe sur l'hydroélectricité n'est apparue à aucun moment en coulisse ou dans les scènes publiques. Mais l'isolement de « l'alliance locale » n'est qu'une étape de la rédaction de la charte sur cet enjeu qui apparaît dès lors comme le principal point de conflit à traiter.

Compte tenu de la signature de la « convention Borloo », les rédacteurs de la charte maintiennent le texte initial et le soumettent à l'avis technique du CNPN du 8 septembre 2010. L'évitement entre les acteurs en conflits prédomine alors, et les relations entre directeur et président du CA de l'EP-PNM se font très distantes. Cela s'explique par des raisons conjoncturelles : Eric Ciotti, secrétaire national de l'UMP en charge des questions de sécurité s'investit essentiellement sur la scène nationale suite au « discours de Grenoble » du président Sarkozy, dans l'espoir (non concrétisé) d'entrer au gouvernement lors du remaniement ministériel annoncé pour l'automne :

« C'est le Sarkoboy qui monte. Le politicien sorti tout droit des jupons niçois de son mentor Christian Estrosi, qui se démène corps et âme en faveur des dogmes sécuritaires de la Sarkozie. Eric Ciotti, 44 ans, député et président du conseil général des Alpes-Maritimes, est le porte-flingue en vogue du chef de l'Etat depuis le discours de Grenoble du Président, fin juillet. «Monsieur sécurité» de l'UMP depuis 2009, Eric Ciotti a gagné cette année ses galons dans la garde rapprochée sarkozyste comme rapporteur de la Loppsi 2, loi sur la sécurité intérieure, et grâce à sa proposition de loi sur la suspension des allocations familiales par les inspecteurs d'académie en cas d'absentéisme scolaire prolongé. Mesure dont il s'est fait le défenseur dans son département ». (Libération, 18/8/10).

Mais cela traduit aussi des stratégies d'évitement propres à la rédaction de la charte du PNM : Eric Ciotti s'excuse par exemple en dernière minute de ne pouvoir faire partie de la délégation de l'EP-PNM reçue par le CNPN alors que celle-ci est systématiquement pilotée par le président du CA du PN. Les associations de protection de la nature pèsent de tout leur poids en séance et en coulisse pour influencer sur la rédaction de l'avis du CNPN, ce qui explique en grande partie les quatre mois d'écart entre la réunion du CNPN (8 septembre 2010) et l'officialisation de son avis en janvier 2011. Cet avis conforte le texte initial, avec une volonté de ré-ancrer la rédaction dans les enjeux hydroélectriques locaux (en les séparant des enjeux régionaux), et dans les enjeux environnementaux locaux et nationaux :

« S'agissant de la production d'énergie notamment hydroélectrique, énoncer que le cœur du parc n'a pas vocation à augmenter la production énergétique départementale. La production électrique, dans le cœur du parc, doit être destinée à alimenter des zones d'habitation pour lesquelles l'électricité produite devra être utilisée sur place et faire l'objet de précautions telles que la non dégradation des espaces naturels, la non-perturbation des espèces, l'intégration paysagère et le maintien de la continuité écologique » (Avis technique du CNPN du 8/9/10).

Pendant ce temps les services du CG06 étudient le projet de charte V1 avec précision sans pour autant rendre d'avis formel à la consultation que l'EP-PNM a lancé depuis le printemps 2010. Les relations entre la direction de l'EP-PNM et le cabinet d'Eric Ciotti se font difficiles. Concrètement, par exemple, la préparation conjointe des séances du CA devient impossible ou tendue dès lors qu'il s'agit de se mettre d'accord sur la date, sur l'ordre du jour ou sur les notes préparatoires du dossier de séance. Aucune assemblée des maires du Mercantour n'est organisée comme à l'habitude avant le CA du 25 février 2011. Cette double incertitude

jusqu'en janvier 2011 sur les positionnements des tenants nationaux de la rationalité naturaliste, et des acteurs politiques locaux met les rédacteurs de la charte en difficulté :

« Au dernier CA de novembre, on avait fait une note préparatoire de bilan sur la charte en introduction, mais Eric Ciotti est passé directement au budget, et le mot charte n'a même pas été prononcé. On est anxieux, personne n'est dupe (...). Nous on comptait sur un CA de fin d'année on était prêt, maintenant on va peaufiner le document... il a dit en conclusion « on se voit en janvier 2011. Il veut laisser décanter. (...) Il n'est pas très sain que le président de deux structures mette en concurrence les services des deux structures, c'est le signe qu'Eric Ciotti ne nous fait pas confiance » (membre de la direction de l'EP-PNM).

Prenant en compte les avis rendus sur V1, ils ont fait évoluer la rédaction sans faire de concession sur le fond : plutôt que de restreindre tout nouveau projet de microcentrale en fonction de l'usage comme dans V1, le MarCoeur 36 fait une liste de critères cumulatifs, très restrictifs, qui de fait aboutissent à rendre quasi-impossible tout nouveau projet en cœur. Leur lecture est difficilement compréhensible pour des non-spécialistes :

« II. - L'avis conforme du conseil d'administration est délivré dans les conditions suivantes : 1° Aucune voie d'accès nouvelle ne peut être créée ; 2° Interdiction d'installations nouvelles sur les cours d'eau évalués en très bon état écologique (...); 3° Cet avis conforme est conditionné au respect des critères suivants : a) Que les installations nouvelles ou modifications d'installations existantes n'impactent pas, ou très faiblement, la richesse biologique des affluents des réservoirs biologiques identifiés dans le SDAGE, ni le lien biologique entre ces affluents et ces réservoirs ; b) Que la hauteur de chute créée par le seuil de prise d'eau soit très faible afin que les impacts, associés à ceux engendrés par la retenue, soient négligeables tant sur les habitats naturels que sur la circulation des espèces ; c) Que la dérivation éventuelle des eaux soient limitée en longueur et en quantité afin d'éviter au maximum les impacts sur les habitats et les espèces dans le cours d'eau court-circuité. » (Marcoeurs 36, V2 janvier 2011).

Le texte lui-même, très technico-administratif illustre clairement la phase d'évitement que nous venons de décrire. C'est cette rédaction qui est proposée le 25 février 2011, au moment de la mise en contact inéluctable des acteurs en conflit à l'occasion du CA de l'EP-PNM. Les conditions d'un éclatement frontal et théâtral du conflit sont réunies : des enjeux contradictoires, un arrêt des négociations pendant plusieurs mois, des acteurs qui ont mûri leurs arguments et leurs positionnements dans l'évitement, la nécessité d'acter formellement et pour la première fois, le texte qui servira de base à la suite de la procédure d'élaboration de la charte, et même le décor somptueux du palais Sarde au cœur du vieux Nice où la réunion a lieu. La date du CA ayant été déplacée à plusieurs reprises et refixée rapidement, les membres de compétence nationale n'habitant pas le territoire, et en particulier ceux qui ont été désignés par le CNPN ne sont pas présents. La défiance et la scission entre directeur et président de l'EP-PNM éclate au grand jour :

« Monsieur le Directeur, je voudrai m'assurer que c'est bien le texte amendé et voté par le CA qui partira au niveau national. Je vous rappelle que c'est le CA qui a en charge la charte, et non le directeur. Je tiens à le dire car je n'aime pas les double-langage !!» (Président du CA).

« Il y a une inquiétude des maires sur la modalité 36 relative à l'hydroélectricité en particulier pour les nouvelles installations, les restrictions apportées par la charte allant au-delà du décret

du parc, avec souhait que la réflexion sur cette question soit approfondie et que les critères ne soient pas plus restrictifs que ceux posés par la législation générale » (Président des maires ruraux des Alpes-Maritimes s'exprimant en tant que porte-parole de l'ensemble des maires).

« Avec l'assouplissement demandé, le projet de charte apparaîtrait en retrait par rapport aux textes en vigueur (...) que ce soit la loi sur l'eau, le SDAGE (...) ou l'engagement gouvernemental sur le développement de l'hydro-électricité (...) qui s'inscrit dans la lignée du Grenelle de l'Environnement, avec la convention nationale signée entre l'Etat et les producteurs d'hydro-électricité le 23 juin 2010 et qui vise explicitement les cœurs de parcs nationaux comme des zones de non mobilisation » (DREAL).

« Je partage les propos [du DREAL] sur la biodiversité, mais j'ai du mal à comprendre pourquoi on ne laisserait pas le niveau local décider (...). Je ne vois pas pourquoi on s'interdirait, au nom de la sanctuarisation des cœurs de parcs, des petits projets d'hydro-électricité. En tant que sous-préfet sur le terrain, je déplore que le niveau national ait tranché au profit de la sanctuarisation » (Sous-Préfet de Nice montagne représentant le Préfet des Alpes-Maritimes).

« Je vous remercie de cette intervention pertinente » (Président du CA).

« Il y aurait un paradoxe à aller à l'encontre des énergies renouvelables et non polluantes » (Elu local).

« Un assouplissement de la rédaction actuelle ferait courir un risque juridique de non aboutissement du projet de charte, et (...) je serai contraint de voter contre et d'en référer à mon autorité de tutelle » (DREAL).

« Le point de vue des juristes du Ministère de l'Environnement me paraît incroyable » (Sous-Préfet de Nice montagne).

« Monsieur le directeur régional, votre attitude me choque, si vous en référez au Ministre, je peux aussi le faire, et je m'apprête d'ailleurs à le faire : ce n'est pas à un fonctionnaire d'imposer sa vision à un conseil d'administration, avec une argumentation ahurissante. La charte doit respecter la loi, rien que la loi, toute la loi. Nous ne voulons rien imposer qui aille plus loin que la loi, quelle loi d'ailleurs, la votre ?!! » (Président du CA).

« Je m'en excuse, mais je souhaite apporter mon soutien aux propos du DREAL (...). Je ne comprends pas ces énervements, tous les membres du conseil ont le droit d'exprimer leur opinion, le conseil est là pour débattre (...) la rédaction de la version de janvier 2011 est un texte a minima (...) l'assouplir serait la porte ouverte à un problème juridique » (Représentant d'APN).

Le DREAL se lève, passe dans le dos du Président du CA pour aller montrer au sous-préfet, assis à côté du président, un courrier que la directrice de l'eau et de la biodiversité du ministère de l'Ecologie vient d'adresser au Préfet des Alpes-Maritimes. Cette lettre rappelle les enjeux environnementaux et juridiques de la rédaction sur l'hydroélectricité.

« Je suis là pour faire appliquer la loi, et je ne peux que me ranger à la lettre que le DREAL vient de me donner : si on ne maintient pas le texte, on aura un avis négatif du CNPN et du Conseil d'Etat sur la charte » (Sous-Préfet de Nice-montagne).

« Je ne comprends pas ce différend puisque la charte ne remet pas en cause le cadre législatif actuel qui sera respecté et pourra encore évoluer dans le futur » (Président des maires ruraux des Alpes-Maritimes s'exprimant en tant que porte-parole de l'ensemble des maires du PNM).

« Je demande la parole car je voudrais éclairer le débat et le dépassionner (...) le Mercantour a été le seul parc national de montagne à avoir vu réviser son décret en 2009 en acceptant le principe de nouvelles installations hydro-électriques en cœur (...). L'esprit de la charte étant de préciser comme sera mis en œuvre le décret, il semble logique que la charte aille le plus

loin possible pour préciser dans quelles conditions le CA statuera sur ces projets. (...) Je reconnais bien volontiers que le conseil est souverain, et que c'est le président qui est chargé de défendre le dossier devant le CNPN. J'estime qu'une rédaction suffisamment précise de la charte sur ce point aurait l'avantage de faire l'économie de débats futurs difficiles lorsque ces nouveaux projets arriveront devant le conseil » (Directeur de l'EP-PNM).

« Ma position est claire : je m'oppose à ce que l'on rajoute d'autorité une norme juridique qui va au-delà de ce que prévoit la loi (...). Il y a le décret du par cet des textes, ensuite il y a des interprétations de fonctionnaires (...) et s'il doit y avoir contentieux, il y aura contentieux. Et s'il doit ne pas y avoir de charte, il n'y aura pas de charte non plus ! Le parc a vécu trente ans sans charte, il peut bien vivre encore trente ans ainsi, je le dis très clairement ! » (Président du CA, déclenchant ainsi une salve d'applaudissements).

« Je propose la rédaction suivante pour la modalité 36 sur l'hydroélectricité : « aucune modalité prévue » » (président du CA avant de mettre au vote).

Le résultat du vote est sans appel : unanimité pour, moins trois oppositions (DREAL, représentant d'APN et représentant du personnel de l'EP-PNM) et une abstention (ONF). La charte est donc vidée de tout contenu sur l'hydroélectricité, ce contre quoi, le Conseil Scientifique de l'EP-PNM le 30 mars 2011, et le CNPN le 6 avril 2011 vont s'insurger :

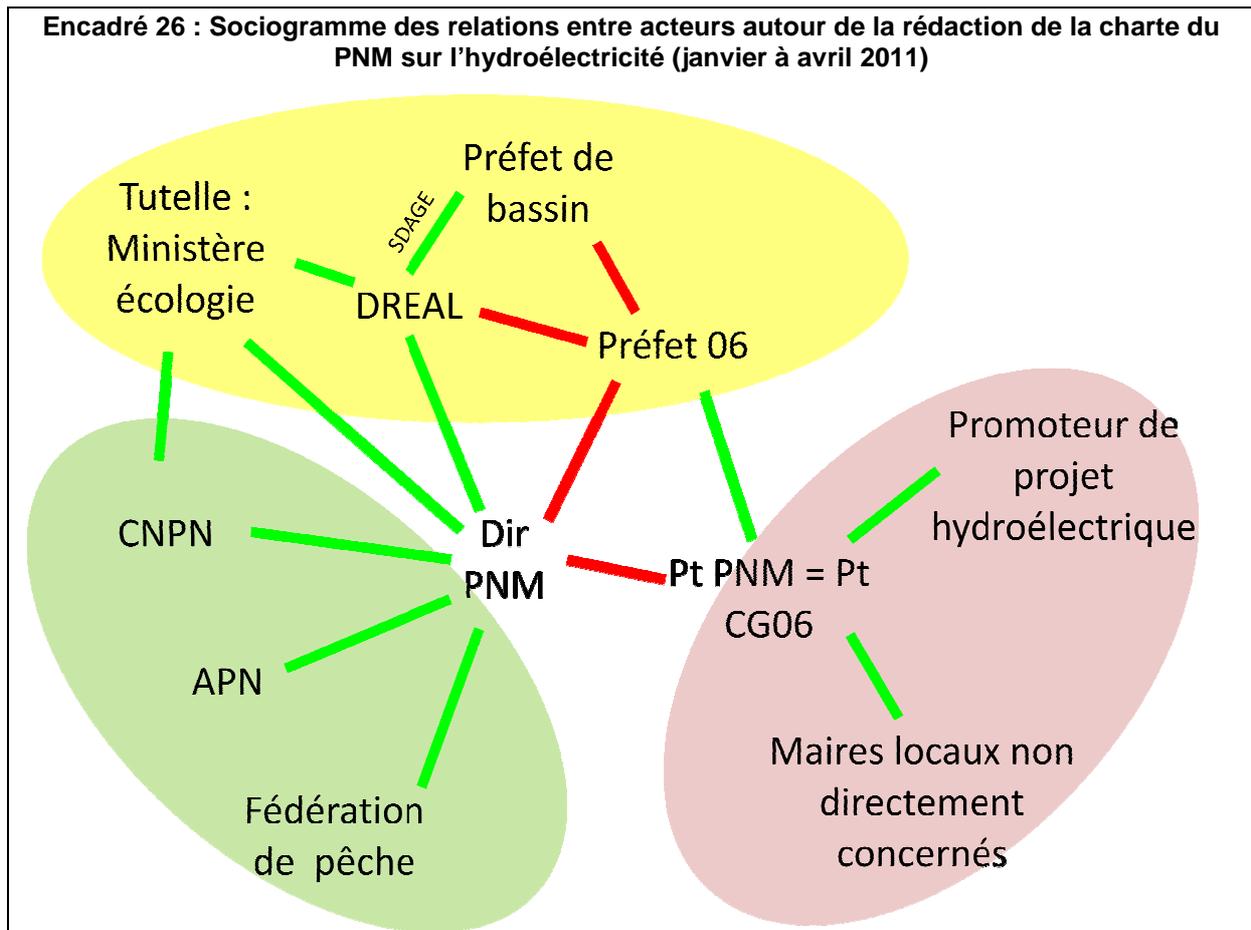
« Le CNPN recommande de réintégrer la modalité d'application de la réglementation du cœur du parc n° 36 telle qu'elle existait dans l'avant projet présenté au CNPN dans sa version d'avril 2010, et d'énoncer que tout projet de modifications d'installations hydroélectriques existantes ou de construction de nouvelles installations hydroélectriques dans le cœur du parc, soumise à l'avis conforme du conseil d'administration, doit (ces conditions étant cumulatives) : 1° être soumis à un avis simple du conseil scientifique ; 2° avoir pour objet de satisfaire les besoins domestiques de bâtiments situés dans le cœur du parc ou à proximité immédiate du cœur du parc, et ne pas avoir pour objet ou pour effet de participer à une production industrielle ; 3° ne pas nécessiter d'aménagement de voie d'accès nouvelle (...); 4° être précédé d'une étude d'impact spécifique, é tablée en plus des évaluations d'incidences Natura 2000 et au titre de la loi sur l'eau ». (Avis intermédiaire du CNPN du 6 avril 2011).

Il en est de même pour la deuxième instance nationale consultée, le CIPN du 7 avril 2011 :

« Le CIPN recommande d'insérer que le CA peut délivrer un avis conforme lorsque la modification ou la création projetée n'a pas pour effet de dégrader d'une classe l'état écologique du ou des cours d'eau » (Avis intermédiaire du CIPN du 7 avril 2011).

2.2.3 : Stratégies d'acteurs et « règles du jeu » de l'action collective

Par rapport au précédent (juin 2010), le sociogramme des relations qui s'articulent autour de la rédaction du paragraphe sur l'hydroélectricité évolue peu. Il est le suivant :



Le conflit entre président et directeur de l'EP-PNV devient direct (et non plus par l'intermédiaire du Préfet), l'opposition entre alliance locale et alliance nationale se confirme, et l'intensité des relations s'accroît pour arriver à un moment de « crise » qui révèle de façon particulièrement explicite le fonctionnement du système d'action concret (Crozier et Friedberg 1977, Friedberg 1997) : échange de menaces, discours tranchés ou double discours (cas particulièrement illustratif de celui du sous-préfet, pris entre le jeu de la régulation croisée locale, et sa dépendance hiérarchique du niveau national), confiscation du débat et résultat du vote joué d'avance. Chacun « joue un rôle » attendu de façon presque caricaturale, réduisant ainsi l'incertitude au minimum, et rendant par cette théâtralisation, les règles de la « gouvernance historique » particulièrement stables. Les relations sont caractérisées par un conflit frontal entre deux alliances qui sont calquées sur la « carte de l'expertise historique » des PNx que nous avons décrite au chapitre I : d'un côté les tenants de la rationalité technique naturaliste en alliance avec ceux de la rationalité juridico-administrative ; de l'autre les tenants de la rationalité politique. La ligne de clivage entre les alliances est stabilisée par des conflits superposés : protection contre développement local, national contre local, rationalités naturaliste et juridique contre rationalité politique (qui se concrétise par les menaces d'en référer au ministre par la voie administrative d'un côté et

par affinité politique de l'autre), l'utilisation de mots techniques contre celle de mots « profanes » courants, ou encore souhait de précision contre marge de manœuvre grâce au flou. Cette dernière opposition se concrétise notamment dans la controverse sur la nature juridique de la charte : dans l'incertitude de l'interprétation future du texte de la charte (par les fonctionnaires ou les juges en cas de contentieux), les uns défendent une charte qui doit préciser au maximum de façon opérationnelle les termes du décret, quand les autres interviennent pour la vider de tout contenu en affirmant que la législation en vigueur suffit.

2.2.4 : Derrière la stabilité, l'innovation ? Analyse ciblée sur la résolution du problème de rédaction du « point dur »

La version finale du texte sur l'hydroélectricité est la suivante :

« II. – Le conseil d'administration prend en considération les impacts potentiels du projet sur le patrimoine, naturel, culturel et paysager et sollicite pour avis simple le conseil scientifique. Le conseil d'administration peut délivrer un avis positif lorsque la modification ou la création projetée n'a pas pour effet de dégrader d'une classe l'état écologique du ou des cours d'eau. » (MarCoeur 36, VF juillet 2011 approuvé en CA à l'unanimité moins 3 abstentions et 1 voix contre).

Cette rédaction marque un retour, avec un libellé plus simple, à la contrainte de non dégradation de l'état écologique des cours d'eau, et s'aligne sur l'avis du CIPN. Le libellé est beaucoup moins précis que la précédente liste de critères, mais reste contraignant. Il constitue un compromis entre l'avis du CNPN (dont elle abandonne la distinction entre usage pour les besoins domestiques locaux, et usage industriel) et l'avis du CA du 25/2/11 qui ne comprenait aucune contrainte spécifique. Un regard ciblé sur la négociation du texte, exclusivement en coulisses entre avril et juillet 2011 montre plusieurs déplacements importants à souligner.

Le premier déplacement concerne un « réalignement » au sein de l'Etat, apparu divisé au CA du 25 février 2012. Le paroxysme de l'opposition entre sous-préfet et DREAL a rendu nécessaire une réunion le 26 mai 2011 entre le responsable des PNx au ministère, le DREAL, le directeur de l'EP-PNM et le sous-préfet Nice-montagne avec une décision de consensus de l'Etat sur la rédaction proposée par le CIPN. La logique hiérarchique l'emporte sur la logique de la régulation croisée. Notons que lors du CA du 25/2/11, le directeur de l'EP-PNM n'est intervenu qu'une fois, laissant en cela les jeux d'acteurs et rapports de force se dérouler. Les prises de position contrastées du DREAL et du sous-préfet de Nice-montagne lui ont même laissé la place d'intervenir avec un propos mesuré cherchant à « dépassionner le débat » dans un rôle de médiateur. Le débat a eu lieu au niveau

correspondant aux enjeux réels, entre les élus locaux, et le DREAL garant de la politique de préservation de l'eau et des milieux aquatiques pour le compte du ministère de l'Écologie : le PNM n'a pas été instrumentalisé, et n'a pas été placé dans une position de bouc émissaire d'enjeux qui le dépassent. Le second déplacement concerne le leadership politique du PNM : le 4 avril 2011, Eric Ciotti fait part de sa démission au directeur de l'EP-PNM. Il est d'ailleurs remplacé « au pied levé » par un autre élu au sein de la délégation reçue par le CNPN le 6 avril. Lors du CA du 30 mai, Fernand Blanqui est élu président. Maire de Valdeblore, président de la communauté de commune de la Tinée, conseiller général. C'est un élu très présent localement, en particulier lors de rituels annuels comme les « festins », ces fêtes organisées dans les villages qui sont l'occasion pour les élus de discourir devant la population, d'affirmer leur poids politique, et même, dans son cas, de pousser « Nissa la Bella » jusqu'à son troisième couplet lors des chants traditionnels qui suivent le banquet (Festin de Mollières le 15 août 2009). Son élection comme président de l'EP-PNM s'inscrit dans le contexte de la réforme territoriale de 2014 avec la fin des mandats de conseillers généraux et un nombre de conseiller territoriaux moindre en raison de la suppression de plusieurs cantons. En 2014, il ne sera plus président de la communauté de commune, intégrée à la métropole de Nice-côte d'Azur, et pas de façon certaine conseiller territorial pour « laisser la place » aux barons politiques locaux. Mais au-delà de ces éléments du jeu politique local, plusieurs acteurs ont témoigné du sens de son engagement avec des termes très proches de ceux-ci :

« Ca n'est pas un écolo, mais c'est un vrai montagnard, qui croit aux valeurs du terroir. Le patrimoine montagnard est important pour lui, il croit au développement d'un tourisme mesuré (...) il a joué à fond son rôle de président et de promoteur de la charte ! » (Agent de l'EP-PNM, juin 2011)

Il a en effet appelé un par un tous les maires des Alpes Maritimes et des Alpes de Haute-Provence pour échanger sur les dernières modifications du texte, organisé le 24 juin et le 5 juillet 2011 des réunions avec eux dans ces deux départements, et joué un rôle d'interface important sur les derniers problèmes à résoudre (en particulier la rédaction des « points durs » que nous analysons). Il anime les réunions de CA avec un souci d'écoute des arguments et de débat plus important que son prédécesseur. Lui-même décrit bien son rôle d'élu médiateur et promoteur de la charte :

« Mon rôle de président, c'est de proposer. Ca n'est pas un pouvoir exclusif. J'ai le conseil scientifique, le conseil économique et social, les associations, le directeur et le ministre qui a son mot à dire. J'essaie d'animer les réunions, je représente au mieux le CA. Je participe régulièrement à des réunions de conseils municipaux orageux, mais comme je suis local, je suis petit fils d'agriculteur, ils ne peuvent pas me prendre pour un technocrate. Alors on échange des arguments, parfois je dis la même chose que l'administration du parc, mais moi, ils me croient ! » (Fernand Blanqui, président du CA du PNM, juin 2012).

Dernière caractéristique spécifique de ce changement de leadership politique : en tant que maire, Fernand Blanqui est le premier concerné par le projet de développement de la microcentrale du vallon de Mollières en cœur de PNM, et il est proche des élus de la Tinée où se situe le projet potentiel de « STEP ». La nécessité pour lui de résoudre concrètement la contradiction entre sa position en tant que président du CA du PNM et sa position en tant que maire a pour effet de quitter la théâtralisation pour la négociation des intérêts concrets :

« On s'est vu plusieurs fois (...). Il a pris les choses en main très rapidement, on a vraiment travaillé ensemble (...). Je pensais que le point dur avec lui serait l'hydroélectricité, il a demandé ce que c'était qu'une classe d'état écologique, il a consulté le promoteur du projet, qui a dit ok. De toute façon, la révision du classement des cours d'eau est enlisée pour l'instant, le Préfet de bassin ayant refusé la proposition du Préfet des Alpes Maritimes de déclasser le torrent de Mollières. Il a compris que pour l'instant, ce n'est plus dans les cours d'eau où l'hydroélectricité est possible » (Directeur de l'EP-PNM, juin 2011).

La valeur ajoutée politique d'une charte consensuelle est préférée au combat pour des projets industriels à la faisabilité incertaine. En bref, tout en ayant la confiance d'Eric Ciotti, Fernand Blanqui incarne une nouvelle forme de leadership politique du PNM, en alliance beaucoup plus forte avec le directeur de l'EP-PNM ce qui permet d'allier les ressources technico-administratives mobilisables par le directeur et les ressources socio-politiques du président en faveur de la construction du compromis final.

Le troisième déplacement important par rapport à la gouvernance historique, sans doute le plus important, tient au rôle concret joué par les rédacteurs de la charte, membres de la direction de l'EP-PNM. Revenons sur le déroulement du CA du 25 février 2012 et sur un point de surprise dans la gouvernance politique très pyramidale des Alpes-Maritimes : un élu autre que le président de CA (en l'occurrence le président des maires ruraux des Alpes-Maritimes) est intervenu en début de séance pour exposer la position des maires du PNM, et pendant le débat pour essayer de tempérer les tensions, rompant ainsi avec la logique d'alignement systématique derrière la position du président. Sa proposition initiale acte l'idée de critères de décision à affiner, tout en demandant qu'ils n'aillent pas plus loin que la réglementation générale. Ayant été en mesure de suivre autant les coulisses que les scènes publiques de négociation de la charte, nous avons pu savoir que l'intervention préliminaire de cet élu avait été pré-rédigée dans une discussion avec les membres de la direction du PNM. Un mois plus tard, un bureau du conseil scientifique se tient dans les locaux de l'EP-PNM le 29 mars 2011. Il se termine par un échange avec les rapporteurs du CNPN, chargés de préparer l'avis du CNPN sur la charte du PNM. Les grandes lignes de l'avis du CNPN sont fixées lors de cette discussion préalable. La séance du CIPN dont le ministère de l'écologie est secrétaire, a également été préparée étroitement et de concert. Enfin, un petit groupe de préfiguration constitué de plusieurs maires (Roubions, Isola, Péone-Valberg), autour du nouveau président Blanqui, a été institué en coulisse pour pré-valider les

évolutions du texte sur toutes les questions restant en suspens en mai 2011. C'est, après des négociations bilatérales éventuelles avec les représentants des socioprofessionnels concernés, avec ce groupe politique inédit, que les membres de la direction de l'EP-PNM ont concrètement rédigé la version finale de la charte. Leur posture de « médiateur » s'affirme ainsi très fortement à partir du CA du 25 février 2011 : à aucun moment ils ne vont défendre une position de l'EP-PNM en tant que tel, mais ils vont agir dans les coulisses politiques, technico-scientifiques et juridico-administratives pour participer aux positionnements des acteurs. Etant force de proposition pour la rédaction de la charte, ils vont ensuite, pour aboutir au tissage du compromis final, tirer partie de la marge de manœuvre existant entre les avis contrastés des différents autres acteurs. Plutôt que de subir les conflits entre les alliances que nous avons caractérisées ci-dessus, ils passent d'une coulisse à l'autre, d'une alliance à l'autre, pour « faire écrire » une charte consensuelle suffisamment portée politiquement pour qu'elle soit adoptée en CA. Ce rôle concret correspond exactement au rôle de médiateur tel que défini par Nay et Smith (2002). Il est rendu possible non seulement par les ressources propres des membres de la direction de l'EP-PNM (légitimité auprès des acteurs naturalistes, des représentants et juristes du ministère de l'écologie...), par leur posture d'effacement et de « neutralité » apparente dans les débats, mais aussi par les ressources relationnelles rendues pertinentes et mobilisables du fait de la qualité de l'alliance que nous avons décrite entre directeur et président du PNM (légitimité auprès des acteurs et élus locaux) :

« Sont concernés, dans des domaines aussi variés que l'analyse des politiques publiques, de l'anthropologie, de la sociologie des rôles, de celles des organisations, des idéologies, de la culture ou des sciences, ceux que l'on nomme les courtiers, les relais, les médiateurs, les intermédiaires, les porte-parole, les leaders transactionnels, les intégrateurs, les marginaux-sécants, les passeurs, les entrepreneurs de médiation, les bricoleurs d'idéologie, les traitres culturels, et ceux qui pourraient tout aussi bien être nommés les vulgarisateurs, les entremetteurs, les intercesseurs, les diffuseurs ou les interprètes. Il y a là sans doute le danger de tomber dans le piège du nominalisme pour finalement ne désigner qu'un même type d'activité, celui qui consiste à intégrer des environnements distincts (que ce soit des milieux culturels, des champs organisationnels, des groupes, des espaces de savoirs...) » (p12).

Du coup, ces auteurs définissent les médiateurs par ce qu'ils font plus que par ce qu'ils sont, en distinguant leurs aptitudes distinctives, et leurs ressources distinctives :

« Ils se distinguent par leur aptitude à intervenir dans différentes arènes dont les règles, les procédures, les savoirs et les représentations peuvent être sensiblement éloignés. Ils forgent aussi leur compétence sociale par leur capacité à se poser en relais entre des groupes, des milieux, des organisations dont les intérêts divergent, mais parallèlement tenus de coopérer, de travailler ensemble (...). Leurs ressources reposent moins sur leur capacité à imposer un point de vue définitif que sur leur aptitude à mobiliser des partenaires, à produire des arguments, à formuler une représentation commune de la situation, à élaborer des compromis et inventer des solutions acceptables par tous » (p12).

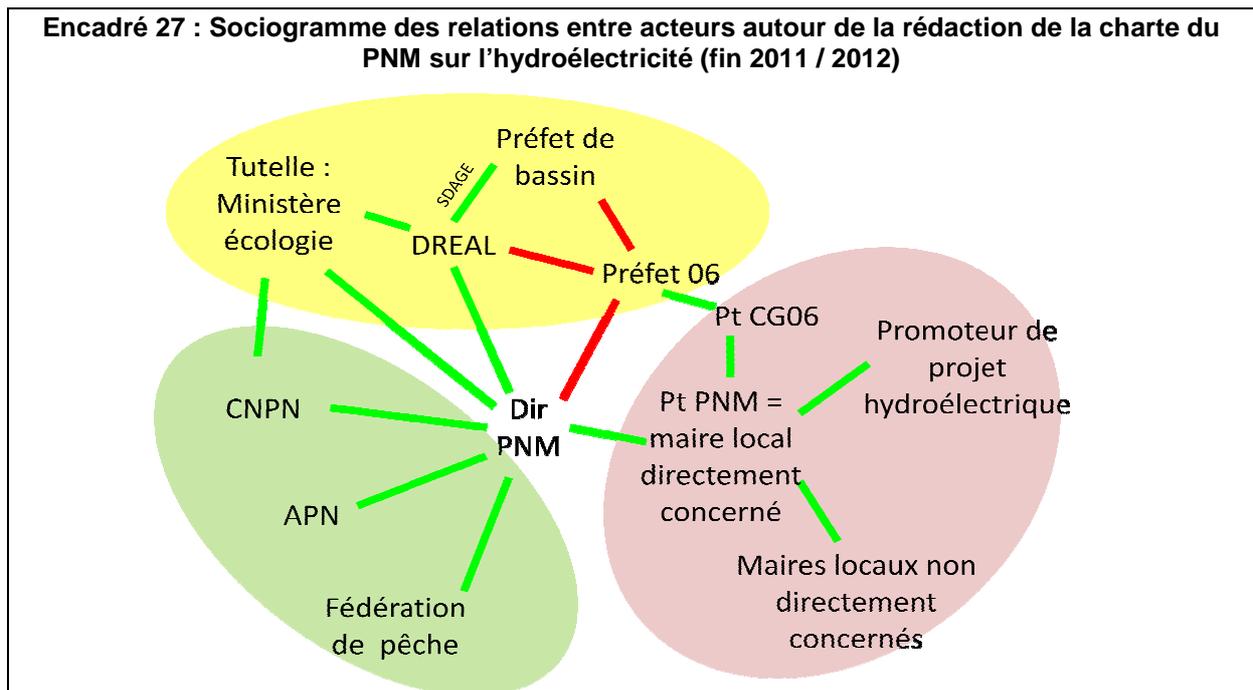
Ils distinguent ensuite deux formes d'activité : celle du généraliste, et celle du courtier.

« L'activité du « généraliste », qui consiste à construire du sens commun entre des milieux institutionnels qui ne recourent pas aux mêmes savoirs et aux mêmes représentations (c'est la dimension cognitive de la médiation) ; d'autre part l'activité de « courtier » qui consiste à rechercher des solutions acceptables entre des groupes éloignés qui peuvent trouver avantage à coopérer même s'ils ne poursuivent pas les mêmes objectifs et n'ont pas les mêmes intérêts (c'est la dimension stratégique de la médiation) » (p13).

Si l'activité des membres de la direction de l'EP-PNM en début de processus d'élaboration de la charte a été une activité de médiateurs « généralistes », l'activité que nous venons de décrire en fin de négociation du texte a été une activité de médiateurs « courtiers », ayant permis de « faire tenir ensemble » autour de la rédaction finale à la fois les élus locaux (adoption par le CA du 17 juillet 2011 à la quasi-unanimité), les tenants de la vision juridico-administrative (« La perte a été sensiblement atténuée dans la dernière phase de discussion (...) La rédaction a beaucoup progressé dans la dernière ligne droite », DREAL juillet 2012), et les tenants de la vision naturaliste :

« Le Conseil constate avec satisfaction, s'agissant des activités hydroélectriques en cœur du parc, les progrès réalisés sur la rédaction du II de la modalité d'application de la réglementation en cœur n°36 (page 78 du projet de charte) : la référence à l'absence de dégradation d'une classe d'état écologique des cours d'eau lors des modifications ou créations projetées constitue une garantie de protection des milieux et son constat vaut en l'état des classements actuels des cours d'eau avec leurs chevelus hydrographiques, dont le Conseil attend le maintien » (Avis final du CNPN du 6 juin 2012).

Le sociogramme des relations qui s'articulent autour de la rédaction du paragraphe sur l'hydroélectricité est finalement le suivant. Il marque le déplacement du conflit éventuel sur l'enjeu du reclassement des cours d'eau en 2014 sans que l'EP-PNM ne cristallise les conflits à ce sujet entre Préfet des Alpes maritimes et Préfet de bassin (pilote de la politique de l'eau de l'Etat à l'échelle du SDAGE Rhône-Méditerranée).



2.3 : Urbanisme et agriculture : une réactualisation du rassemblement sur des choix flous

2.3.1 : Contexte, enjeux et acteurs en situation d'interdépendance

A : PNM et agriculture : une sortie progressive du traumatisme du retour du loup

Pour comprendre le contexte dans lequel s'inscrivent les relations entre l'EP-PNM et les acteurs agricoles, il est important de faire un bref rappel historique sur le retour du loup au début des années 90. A l'époque, la filière ovine et pastorale sur le territoire du PNM est à l'abandon : pas de soutien public, une structuration de la profession quasi-inexistante, un faible renouvellement des exploitants, une insécurité foncière importante, un équipement des alpages désuet, un abattoir de Puget-Thénier hors normes et une viande peu valorisée. Les organisations professionnelles agricoles sont investies sur le littoral et très divisées entre une chambre d'agriculture d'obédience communiste, l'émanation « Agriculture 06 » de la FDSEA (Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles très marquée à droite), et la création du CERPAM (Centre d'Etudes et de Réalisations Pastorales Alpes-Méditerranée) en 1997. C'est en 1992 que les gardes-moniteurs de l'EP-PNM observent pour la première fois un loup dans la vallée de la Vésubie, après une absence de l'espèce sur le territoire français d'une cinquantaine d'années. L'information est transmise discrètement au ministère de l'Ecologie, et après 6 mois de silence qui lui permettent d'inscrire le loup sur la liste des espèces protégées, des articles de Terres Sauvages et de Nice Matin révèlent publiquement le retour du loup en avril 1993. Les premières attaques sur les troupeaux ont lieu sur la commune de Belvédère en 1994, puis les meutes se multiplient dans toutes les vallées du Mercantour : Vésubie, Roya, Tinée, Haut-Verdon et l'Ubaye. S'ouvre alors une période de réactualisation des tensions entre l'EP-PNM et les acteurs locaux, qui se traduit par des conflits explosifs entre 1994 et 1997 : l'EP-PNM, avec l'appui de son CS, du Muséum d'Histoire Naturelle, de l'Office National de la Faune Sauvage (ONCFS) et du Ministère de l'Ecologie, suivent la progression du loup et des dommages qu'il cause, en mettant en place un dispositif d'indemnisation avec les organisations professionnelles agricoles. Entre 1994 et 1995, ces dernières sont débordées par leur base qui refuse le premier barème d'indemnisation qu'elles avaient négocié. Le discours se radicalise : « *la cohabitation avec le*

loup est impossible ! ». En décembre 1994, un chef de secteur et un garde moniteur sont séquestrés par des éleveurs lors d'un constat d'attaque de loup. En 1995, un collectif nommé « Frères des loups » revendique un attentat à l'explosif sur un pont empêchant les chasseurs d'aller à une manifestation anti-loups. Un loup est abattu à la chevrotine. Les arrêtés municipaux prévoyant des battues se multiplient. Christian Estrosi se saisit du sujet lors de la campagne préalable aux élections législatives de 1997. Une manifestation de plus de 4500 personnes (chasseurs et éleveurs notamment) est organisée sur la croisette pendant l'été 1996. En mai 1997, une maison de l'EP-PNM est dynamitée, et le 29 septembre les éleveurs amènent 2000 brebis sur la promenade des anglais à Nice. C'est dans ce contexte que naît la controverse et la polémique sur l'origine du loup. D'un côté l'alliance des chasseurs, des acteurs agricoles et des élus locaux affirme que le loup a été réintroduit par le PNM et les écologistes, donc que la convention de Berne ne s'applique pas et qu'il faut l'éradiquer car sa cohabitation avec le pastoralisme est impossible. La chambre d'agriculture des Alpes-Maritimes conduit une étude qui avance cette conclusion. Le CA de l'EP-PNM dans lequel les élus locaux ont la majorité, délibère pour capturer les loups et les placer dans un enclos de 150 ha. La mission Honde/Chevalier de l'Assemblée Nationale va dans le même sens. De l'autre côté, l'alliance des scientifiques, des techniciens naturalistes, et des juristes du ministère de l'Ecologie prônent un retour naturel du loup : la convention de Berne s'applique. Une analyse ADN réalisée en 1996 montre que les loups du Mercantour viennent d'une lignée d'Italie où l'espèce n'a jamais disparue. Les loups ont donc simplement « *passé la frontière* », et il faut que les éleveurs s'adaptent pour « *vivre avec* ». Après cette phase de conflit et de théâtralisation des comportements, la période 1997/2002 est marquée par un apaisement relatif : le loup n'est plus « *l'affaire du PNM* ». Sa présence concernant une grande partie des Alpes (Monges, Canjuers, Queyras), sa gestion est départementalisée dans le cadre d'un programme LIFE de financements européens pour la protection de la nature. Le directeur de l'EP-PNM fait le choix de cantonner la gestion du loup sur deux agents, les constats d'attaque et l'indemnisation des éleveurs étant pris en charge par l'ONCFS et la DDAF. Il concentre l'action de l'EP-PNM sur la construction d'une politique pastorale ambitieuse avec le recrutement en 2002 du premier chargé de mission agriculture de l'histoire de l'EP-PNM, qui s'investit sur la mise en place de contrats avec les agriculteurs (Contrats Territoriaux d'Exploitation), l'organisation des éleveurs en groupements pastoraux, la réalisation de diagnostic sur le potentiel herbager des alpages, ou encore le financement de cabanes pastorales. Par ailleurs, l'alliance des « anti-loups » est fragilisée : la chambre d'agriculture des Alpes-Maritimes est de plus en plus marginalisée. Son discours tranché et théâtral s'écarte des préoccupations des éleveurs et des bergers qui préfèrent le travail sur des solutions concrètes pour gérer la cohabitation à un refus caricatural en bloc. En 2003, une commission d'enquête parlementaire pilotée par les députés Estrosi et Spagnou est

mandatée pour trancher la controverse, et laisse planer le doute faute de pouvoir conclure à une réintroduction, ce qui disqualifie la chambre d'agriculture après 10 ans de lutte. L'EP-PNM ayant, par le travail de son chargé de mission agriculture, posé les bases d'une politique pastorale sur le territoire, d'autres acteurs s'y investissent progressivement en coopérant avec l'EP-PNM : la DDAF, le CERPAM, le CG06 mobilisent leur expertise et leurs capacités de financement. Le sujet du loup se dédramatise à tel point qu'un centre muséographique, le « *centre Alpha* » ouvre le 11 juin 2005 à Saint Martin de Vésubie, retraçant les prises de positions contrastées sur le retour du loup à des fins pédagogiques et touristiques. En juillet 2005, le promoteur de ce projet, maire de Saint Martin de Vésubie et « franc-tireur » dans la gouvernance politique des Alpes-Maritimes par son positionnement sur l'environnement et le loup, Gaston Franco, devient président du CA de l'EP-PNM. Un premier « plan loup » national est mis en place sur la période 2004-2008. Il pérennise les acquis de plusieurs programmes LIFE successifs : les mesures de préventions sont financées par le ministère de l'Agriculture, et le reste par le ministère de l'Ecologie. Un effort spécifique est fait dans les DDAF où sont créés des postes de techniciens pastoraux.

Cette histoire du retour du loup dans le Mercantour est une bonne illustration de la gouvernance historique du PNM : une phase d'évitement pendant laquelle la nouvelle est cachée, avec une alliance entre l'EP-PNM et le ministère de l'Ecologie pour protéger rapidement le loup ; un EP-PNM qui cristallise les conflits entre les deux alliances que nous avons décrites, et devient un bouc émissaire pratique non seulement du retour du loup, mais aussi indirectement de l'abandon de la filière ovine faute d'investissement des organismes professionnels agricoles et des services de l'Etat sur le sujet. Les discours et les positions se figent dans des luttes de principes et des postures théâtrales, jusqu'à ce que la « raison pratique » et les arrangements concrets pour faciliter la cohabitation entre loup et moutons l'emportent sur les rôles théâtraux. D'un « problème du PNM », le loup devient un « problème commun », et l'implication forte de l'EP-PNM dans la construction d'une politique pastorale, met le soutien à cette filière à l'agenda des actions publiques et professionnelles locales. L'EP-PNM a ainsi tiré partie du problème posé par le retour du loup, pour prendre une place vacante dans le système d'action local, en organisant la filière ovine et en profitant des crédits LIFE pour répondre aux besoins concrets des acteurs du territoire. Trois personnes ont joué un rôle déterminant dans la construction de ces nouvelles bases potentielles d'action pour l'avenir : le directeur, le chargé de mission agriculture de l'EP-PNM, et son président, Gaston Franco qui incarne un lien possible entre l'alliance des protecteurs de la nature (techniciens et juristes) et celle des acteurs locaux (socioprofessionnels et élus). C'est dans ce contexte que démarre l'élaboration de la charte

dans le domaine agricole, même si les positions les plus communes restent très tranchées. Lors de l'enquête sociologique conduite en 2008, plusieurs élus ont insisté sur leur conviction d'une réintroduction du loup. Et parmi les agents de terrain de l'EP-PNM, la plupart restent à l'époque sur un discours demandant une réduction drastique du nombre de moutons dans le Mercantour en raison d'un surpâturage systématique qui nuit à la flore, à la faune sauvage et aux paysages : le loup a sa place sur le territoire du PNM, mais pas le pastoralisme, en tout cas tel qu'il est pratiqué. Même si la controverse est apaisée, le loup reste donc un sujet latent, susceptible d'une montée en tension à tout moment :

« Le loup, c'est un bruit de fond : il y a toujours le mythe de la réintroduction par le PNM. Dès que je rencontre un éleveur, il commence par me parler du loup. Je ne réponds pas, je n'insiste pas et je passe à un autre sujet. Ils ont plus besoin de quelqu'un qui les écoute que d'une contradiction argumentée » (Chargée de mission agriculture-pastoralisme de l'EP-PNM, juin 2009).

C'est pourquoi nous parlons de sortie progressive du traumatisme créé par le retour du loup.

B : PNM et urbanisme : pression foncière et immobilière sur un PN « périurbain »

Le PNM est presque un PN « périurbain », situé entre une et trois heures de Nice, ville de 500.000 habitants intégrée à une mégalopole de plus d'un million d'habitants. La métropole Nice-Côte d'Azur est la première créée de France le 1^{er} janvier 2012. Présidée par Christian Estrosi, elle regroupe 46 communes et est issue de la fusion de la communauté urbaine Nice Côte d'Azur avec les communautés de communes de La Tinée, des stations du Mercantour et de Vesubie-Mercantour (toutes trois concernant le territoire-PNM) ainsi qu'avec la commune de La Tour. La métropole renforce des liens d'interdépendance entre la côte et l'arrière pays, qui se traduisent notamment sur l'enjeu foncier : la côte d'Azur jouit en effet d'une grande attractivité résidentielle (50% de population en plus entre 1962 et 1999 dans les Alpes-Maritimes). C'est la même chose pour le territoire-PNM avec 9% d'augmentation sur cette période et une part croissante d'actifs travaillant à l'extérieur (plus d'un tiers dès 2004). L'espace étant très contraint sur la côte d'Azur en raison du relief, des risques naturels, de la protection du patrimoine culturel, le prix du mètre carré s'envole, et la pression foncière se reporte sur l'arrière pays dont fait partie le territoire-PNM, d'autant qu'il est desservi par des axes routiers de fond de vallée sur lesquels d'importants aménagements sont réalisés par l'Etat et les départements. Ceux-ci ont de plus une politique fortement incitative de transport par bus (1€ pour l'accès aux principaux centre-bourgs dans les Alpes-Maritimes). L'acuité de la pression foncière et immobilière a une conséquence directe : une forte dynamique de transformation des terres agricoles en terrain urbanisables, car celles-ci constituent souvent

une des seules « réserve foncière » mobilisable. Cela a d'ailleurs conduit l'Etat à choisir en 2003 ce territoire pour la première Directive Territoriale d'Aménagement (DTA) qui cible bien cet enjeu : « *En ce qui concerne les espaces agricoles et forestiers préservés, leur destination doit être stable, à l'horizon de la DTA, afin que les activités agricoles et sylvicoles puissent effectivement se maintenir* » (DTA p 139). Ce document de planification avec lequel tous les documents d'urbanisme doivent être compatibles définit pour le haut pays :

« les modalités d'application de la loi Montagne sur les espaces, paysages et milieux les plus remarquables et caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard comme l'essentiel des villages ou les gorges des principaux fleuves et rivières, ainsi que les espaces agricoles et pastoraux préservés dans leur rôle de maintien d'espaces ouverts riches en biodiversité et de paysages variés. » (DTA p 127 et suivantes traitant des espaces agricoles et pastoraux à préserver).

Le principe général retenu est celui d'une urbanisation nouvelle en continuité des hameaux ou groupes d'habitation, et d'une construction sur les terres agricoles réservées aux besoins des exploitations (en particulier pour les « *grands prés de fauche ceinturant les bourgs et villages, les oliveraies en terrasse* »). Ce second principe est contourné en pratique par des agriculteurs qui se font construire des bâtiments à des fins agricoles puis les revendent au prix fort comme résidence principale ou secondaire. Certains d'entre eux cherchent aussi à déclasser certaines parcelles agricoles pour les rendre urbanisable, car la DTA prévoit que « *le changement d'affectation de terres agricoles peut être admis lorsque leur localisation représente un enjeu pour l'implantation d'habitat ou d'activités, à l'échelle d'une commune ou d'un groupement de communes* » (DTA p 128). La DTA apporte des précisions sur l'application du code général de l'urbanisme et de la loi montagne, mais force est de constater, même si les élus se plaignent de son caractère contraignant, que ce cadrage reste assez flou comme le montre la rédaction de la dérogation ci-dessus ou l'échelle des cartes associées au texte (1/460.000^{ème}, ce qui signifie que l'épaisseur d'un trait d'1 mm représente 460 m sur le terrain). En outre, si le cœur du PNM est identifié parmi les « *espaces, paysages et milieux les plus remarquables du patrimoine naturel et culturel montagnards du Haut Pays des Alpes-Maritimes* » (p 122), ce n'est pas le cas pour l'aire d'adhésion où s'exerce principalement la pression foncière.

L'opérationnalisation des dispositions de la DTA se fait au travers de la rédaction des documents d'urbanisme sous la responsabilité du maires de chaque commune : en 2009, dans les Alpes-de-Haute-Provence, les plus petites communes se sont dotées de cartes communales ; les autres ont établi ou établissent un Plan Local d'Urbanisme (PLU). Dans les Alpes-Maritimes, 9 communes se dotent ou sont dotées de cartes communales, 6 d'un PLU, les autres disposant d'un ancien Plan d'Occupation des Sols (POS) qui n'est pas en cours de révision. Des outils existent pour protéger concrètement les terres agricoles dans ces

documents d'urbanisme : les zones « A » classées agricoles (ce qui les distingue des zones « U » -urbanisables-, « AU » -à urbaniser- ou « N »-naturelles protégées de l'urbanisation-) ; les « zones agricoles protégées » (ZAP) classées sur proposition initiale du maire mais après enquête publique ce qui fait qu'une modification du PLU, par exemple par l'équipe municipale suivante, est impossible ; les « périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains » (PAEN) classés par décret ministériel après enquête publique, sur proposition initiale du département, dont il constitue un outil concret de maîtrise foncière puisque le Conseil Général acquiert dans ces zones un droit de préemption des terres à potentiel agricole. Rappelons enfin que l'urbanisme est, avec la publicité et la circulation des véhicules à moteurs, un des enjeux sur lesquels la charte a un pouvoir juridique prescriptif en AA, puisque les documents d'urbanisme doivent lui être compatibles, ce qui signifie juridiquement un principe de « non contradiction ». L'incertitude clé qui pèse sur la rédaction de la charte en matière d'urbanisme tient donc à son degré de précision et à celui de la cartographie associée : la charte peut permettre de sortir des méandres et de la complexité d'application de la DTA en précisant et en clarifiant cette dernière de façon à constituer un cadre opérationnel pour les documents d'urbanisme. La cartographie associée à la charte doit juridiquement préciser les vocations des différentes parties du territoire-PNM : l'affectation d'une vocation agricole à un zonage y implique par exemple l'application prioritaire des mesures de la charte relative à l'agriculture.

Le suivi de la rédaction de ce « point dur » montre a posteriori que les principaux acteurs pour qui elle « fait problème » sont les suivants : les membres de la direction de l'EP-PNM qui tiennent la plume de la rédaction de la charte, sa chargée de mission « agriculture et pastoralisme », le président du CG06, les agriculteurs en manque de foncier, les organisations professionnelles et institutionnelles agricoles, les propriétaires fonciers et promoteurs immobiliers, et les élus au premier rang desquels les maires qui entendent « *exercer pleinement leurs prérogatives et leur totale compétence sur l'urbanisme* » (maire, mars 2010). Ceci explique d'ailleurs que seul l'outil le plus souple (zones « A » dans les documents d'urbanisme) soit en réalité mobilisé par les élus, qui veulent garder la plus grande marge de manœuvre possible pour répondre à la fois aux demandes d'augmentation des capacités d'hébergement touristique et résidentiel. L'urbanisation est pour eux un passage incontournable pour répondre au besoin de développement de l'économie locale.

2.3.2 : Evolutions du texte et système de relations qu'elles traduisent

Nous avons vu que l'investissement de l'EP-PNM sur l'appui au développement agricole est antérieur à la charte. Il s'accélère fortement avec le recrutement en février 2006 d'une chargée de mission spécifique « agriculture et pastoralisme » ayant travaillé plusieurs années au sein du SIME (Service interdépartemental Montagne Elevage) en Languedoc-Roussillon aux côtés des agriculteurs et des éleveurs en faveur du développement agricole. Son recrutement s'est fait en fonction de ces compétences, et de sa culture qui tranche avec la culture des agents de l'EP-PNM, et son mandat initial est flou :

« Tu t'occupes de tout ce qui est agriculture, forêt, pastoralisme, Natura 2000... Je n'avais pas d'objectif précis. On arrive, on est jeune, et on se prend dans les dents tout ce que le PNM ne fait pas ou n'a jamais fait ! (...) J'ai failli craquer » (Chargée de mission agriculture et pastoralisme, juin 2009).

Son travail se concrétise par une accélération de l'accompagnement individuel (réalisation de plans de gestion d'alpage, rénovation de cabanes pastorales...), et par la formation de « référents agricoles » parmi les agents de terrain de l'EP-PNM : leur rôle est de garantir une relation de proximité avec les agriculteurs et les bergers du territoire, de mettre en œuvre concrètement la politique agricole de l'EP-PNM, et de contribuer lors de réunions à la rédaction de la charte sur le domaine agricole. Cette posture demandée aux agents de terrain contraste fortement avec les comportements les plus courants observés dans l'histoire de l'EP-PNM : elle entraîne une spécialisation alors que statutairement les agents de terrain revendiquent de façon identitaire la polyvalence ; elle entraîne un contact concret et régulier mobilisant avant tout des compétences relationnelles, qui tranche avec l'évitement et les discours caricaturaux ; elle implique une participation des agents à la définition de la politique agricole de l'EP-PNM, alors que ceux-ci ont souvent été cantonnés dans des rôles d'exécutants. Cette évolution pose maintes difficultés à la chargée de mission, qui plutôt que de renoncer, choisit de travailler avec les quelques agents volontaires :

« Les agents de terrain étaient appelé les « pas nous » : dès qu'un acteur allaient les voir pour demander quelque chose, la réponse était « c'est pas nous ». C'est vrai que c'est difficile de trouver la place d'un gestionnaire d'espace naturel. Même pour le loup, les éleveurs ne comprenaient pas, on le protège, et donc ça devrait être à nous de faire quelque chose pour résoudre leurs problèmes, mais les indemnités après attaques du loup par exemple, c'est la DDAF. (...) Quand j'ai essayé de travailler avec les agents de terrain, ils m'ont dit : « c'est pas toi qui va nous apprendre notre travail ! ». Mais j'ai répondu : « la connaissance, c'est vous qui l'avez, c'est vous qui connaissez, ils ont compris ma valeur ajoutée sur les dossiers complexes, et j'ai valorisé la leur : 90% du boulot pour la réussite d'un partenariat, c'est la confiance sur le terrain. Les aspects techniques, c'est la fin, les dix derniers mètres. (...) Ce que j'attends d'eux, c'est des compétences relationnelles, de savoir dire bonjour, d'aller rencontrer les éleveurs et bergers du cœur au moins une fois par an... parce que les bergers me disent : « les gardes, ils passent à 500 mètres de la cabane et ils ne s'arrêtent pas ! ». (...) Ca n'est pas facile, mais je ne travaille que là où le secteur veut travailler avec moi, là où il y a un garde qui s'investit, c'est non négociable ! (...) Du coup, ça a fait tâche d'huile et j'ai pu

réunir pour la charte un groupe de « référents agricoles ». Globalement, on a fait une bonne réunion, même s'il n'y a pas de surprises, mais on a partagé des enjeux et beaucoup d'info, chacun a amené sa brique sur son espèce chouchoute. Et après un diagnostic large, on a pu prioriser, dire : voilà ce que veut le PNM » (Chargée de mission agriculture et pastoralisme, juin 2009).

Ces évolutions se concrétisent aussi par un colloque « pastoralisme et biodiversité » organisé en octobre 2008 : initialement conçu comme un colloque scientifique, le directeur de l'EP-PNM le réoriente vers un « forum hybride » qui se traduit par un rééquilibrage de l'expertise « profane » issue du discours des professionnels, et l'expertise scientifique et naturaliste dont le discours dominant dénonce un nombre de moutons trop important en alpage conduisant à un surpâturage important et à une dégradation des milieux (Mauz et Granjou 2009). En 2008, cet investissement croissant dans le domaine agricole aboutit aussi à la création d'une commission agriculture durable, seule commission consultative de l'EP-PNM regroupant les principaux acteurs institutionnels locaux. Le compte-rendu de sa réunion du 22 avril 2009 met en avant la charte comme moyen de répondre aux questions qu'ils se posent :

« Comment faire entendre la voix de l'agriculture dans les problématiques d'aménagement du territoire ? Dans les problématiques communales, les agriculteurs ne se font souvent pas entendre (...) il faut initier une stratégie de préservation des terres agricoles menacées par l'urbanisation. Travailler sur des zonages (...). Reconnaître et faire reconnaître le rôle de l'agriculture dans le maintien de milieux et paysages (oliveraie, châtaigneraie, mélézin...) constitutifs du Mercantour » (compte-rendu CAS du 22/4/09, p 3).

Il se concrétise aussi par un partenariat avec les chambres d'agriculture des Alpes-Maritimes et des Hautes-Alpes pour qu'elles rédigent le diagnostic agricole préalable à l'élaboration de la charte. La charte est de ce point de vue une opportunité pour passer un cap avec elles :

« La charte a été un prétexte... avant on disait « on voudrait travailler avec vous, mais ça ne prenait pas... A un moment, il faut un déclic » (Chargée de mission agriculture et pastoralisme, juin 2009).

Des enquêtes auprès des agriculteurs sont lancées entre février et août 2009, ainsi qu'une étude sur les prés de fauche. Leur rendu sera d'ailleurs couplé aux premières réunions de sensibilisation sur la charte. Cette construction active d'alliance avec les acteurs du monde agricole fait qu'ils sont très présents dans les réunions de concertation valléennes, qui servent de caisse de résonance des enjeux fonciers agricoles : c'est le point qui occupe le plus de place dans les débats, et dans le « livre blanc » qui restitue un grand nombre de propositions très concrètes : document d'urbanisme intégrant zones agricoles, aide à l'acquisition du foncier par les collectivités et location aux agriculteurs, réserves foncières agricoles inaliénables proches des villages... L'étude « pré de fauche » ancre ces propositions dans des statistiques : sur 82 entretiens, les problèmes fonciers dominent, et les agriculteurs dénoncent une forte pression foncière avec une perte de prés mécanisables proches des villages, un morcellement des zones agricoles, des prix du terrain devenus

inaccessibles, des locations verbales précaires par des propriétaires qui ne veulent pas s'engager dans l'espoir de pouvoir classer un jour leur terres en terrains constructibles... En moyenne 66% des surfaces agricoles font l'objet d'une location orale, 4% font l'objet d'un bail écrit et 14% appartiennent aux agriculteurs eux-mêmes. Les discours d'agriculteurs oscillent entre défaitisme et dénonciation des double discours des élus qui soutiennent l'agriculture verbalement, mais agissent en faveur des propriétaires fonciers et des promoteurs en favorisant la dynamique d'urbanisation au détriment de l'agriculture :

« Au sujet du foncier, la pression de l'urbanisme est très forte. Ni le projet de charte foncière départementale des Hautes Alpes, ni la charte du PNM ne permettront de constituer des réserves foncières dans les PLU... » (Agriculteur, juin 2009).

« On craint l'urbanisation galopante sur Allos et le manque de volonté de la commune d'installer des agriculteurs (...). Le discours des politiques n'est pas suivi d'actions, il est même parfois contradictoire (...) Tout se passe très bien avec la commune, la station de ski... pour les éleveurs transhumants qui ne font pas chier parce qu'ils ne sont pas en concurrence avec l'urbanisation... Il semble qu'il y ait une politique communale à 2 vitesses, entre ceux qui sont là à l'année et sont peu soutenus... et ceux qui ne gênent pas les projets touristiques » (éleveur, juin 2009).

« La sécurisation du foncier est la première condition de survie de l'agriculture dans le Mercantour » peut-on lire parmi les propositions à l'issue de l'enquête sur les prés de fauche.

A cette préparation active du débat entre agriculture et urbanisme entre l'institution-PNM et les acteurs agricoles répond un cadrage politique par Eric Ciotti, deux mois après son élection à la présidence du CA de l'EP-PNM, lors de la première assemblée générale des maires du Mercantour qu'il convoque le 28 septembre 2009. Tout en esquivant un débat sur le sujet, et en évitant soigneusement de reprendre à son compte les conclusions des réunions valléennes, il reproblématise l'enjeu en cadrant fortement le travail à conduire par les rédacteurs de la charte avec les maires comme interlocuteurs privilégiés dans des réunions bilatérales à tenir commune par commune d'ici la fin 2009 : « *Messieurs les Maires, vous connaissez vos populations, leurs attentes, je ne souhaite pas que le débat dure trop longtemps* ». Enfin, il inverse la relation de compatibilité en insistant sur le fait que « *la charte doit être compatible avec les PLU et non l'inverse* ».

La feuille de route étant tracée, les trois rédacteurs principaux de la charte se partagent les communes et vont, accompagnés par l'agent de terrain chef de secteur et l'agent de développement de l'EP-PNM territorialement concerné, rencontrer chaque maire, souvent accompagné de quelques conseillers municipaux. Après une réunion préalable de calage interne à l'EP-PNM sur la base d'une grille thématique précise, le déroulement concret de ces réunions est le suivant. Le rédacteur de la charte, après une présentation rapide de ce

qu'est la charte, déclare « c'est Eric Ciotti, qui nous envoie pour écrire la charte avec vous, et pour écouter vos enjeux, vos problèmes, vos projets. On est là pour vous écouter ». Les membres de l'équipe municipale expriment alors souvent quelques points d'exaspération et de récrimination contre l'EP-PNM, auxquels le rédacteur de la charte répond sans s'appesantir, car en général, ces points concernent des éléments du décret, révisé en 2009 après enquête publique, sur lequel il n'y a plus moyens de revenir. Commence alors une troisième phase où thème après thème, le rédacteur de la charte facilite l'expression du maire et de ses conseillers, s'appuyant sur la connaissance de terrain de ses collègues pour arriver à des informations précises. A chaque fois, le document d'urbanisme de la commune est examiné de près de façon à le reporter sur la cartographie associée à la charte.

« Les communes étaient souvent très précises, elles arrivaient avec une carte du PLU ou du POS mis sur un fond de carte au 1/25000^{ème}. On leur dit qu'on est à leur écoute, pour recenser leurs besoins thème par thème, sur le tourisme, l'agriculture, la forêt, les parkings, leurs ambitions environnementales... et bien sûr l'urbanisme. Il y a même un conseiller municipal qui m'a dessiné les zones futures d'urbanisme projetées » (Directeur adjoint du PNM, décembre 2009).

« On était avec le maire et certains élus du conseil, sur une carte vierge, et [le directeur adjoint de l'EP-PNM] avec un feutre dessinait des patates, et quand on n'était pas d'accord, les élus modifiaient. (...) Le chef de secteur intervenait pour apporter la connaissance fine du terrain. Avant la réunion, on avait toujours un moment de calage entre agent de développement, chef de secteur et direction, chacun amenait son regard, l'identification des points chauds... la direction avait décidé au départ des délimitations, nous on était là pour amener des précisions » (Chargé de développement de l'EP-PNM, juin 2012).

« C'était des réunions dense, de trois heures, on les relançait, on les écoutait, en fonction des thèmes, on les titillait et on en sortait avec un compte-rendu de 4 à 5 pages sur lequel on avait une idée précise de leurs enjeux et de ce qu'ils voulaient » (Directeur adjoint du PNM, décembre 2009).

La réunion se terminait par une vérification que l'essentiel avait été dit, ce qui était quasiment toujours le cas, compte tenu du « mandat » donné par Eric Ciotti, et des conditions d'écoute et de confidentialité de ces réunions en coulisses bilatérales, de nature à tisser des relations de confiance entre les rédacteurs de la charte et les maires :

« Je ne suis pas naïf, je sais qu'ils ne disent pas tout, mais ils nous ont quand même dit l'essentiel. D'ailleurs, on leur a dit, si vous ne dites pas tout, on va écrire des trucs qui risquent après de vous bloquer... et puis les entretiens sont confidentiels, les compte-rendus, c'est entre eux et nous, et ils vont nous permettre de rédiger la charte en tenant mieux compte de leurs attentes » (Directeur adjoint du PNM, décembre 2009).

Une synthèse de l'ensemble de ces comptes-rendus est faite sous forme d'un grand tableau Excel, extrêmement riche en informations et d'une grande précision pour chacun des thèmes abordés. Sur l'urbanisme par exemple, plusieurs groupes de communes se distinguent clairement : certaines dont le potentiel de développement est de toute façon assez limité font le choix explicite de la maîtrise de l'urbanisation pour préserver les zones agricoles ; certaines, conscientes que leur attractivité touristique et résidentielle passe par le maintien

des paysages font le choix d'un zonage équilibré de l'espace ; quelques communes, notamment autour des stations de ski, misent sur des perspectives de développement urbain important mais souvent assez localisé.

C'est sur ces bases que V0 et sa cartographie est présentée lors de l'assemblée des maires du Mercantour le 22 mars 2010 :

« Le maintien de l'activité agricole autour des villages répond à un double enjeu : la préservation des paysages ouverts (...), et le maintien d'une activité agricole de proximité permettant aux exploitants sédentaires de mieux valoriser leurs productions. Pour atteindre cet objectif, une action volontariste, portée en priorité par les communes, est à mettre en œuvre pour sécuriser le foncier et réduire la concurrence avec l'urbanisation. Limiter la déstructuration de l'espace agricole constitue également une action positive sur les paysages. Elle permet de limiter l'urbanisation dispersée, source de banalisation des paysages qui contribuent au caractère du Mercantour » (Orientation intitulée « maintenir l'agriculture autour des villages », V0, mars 2010).

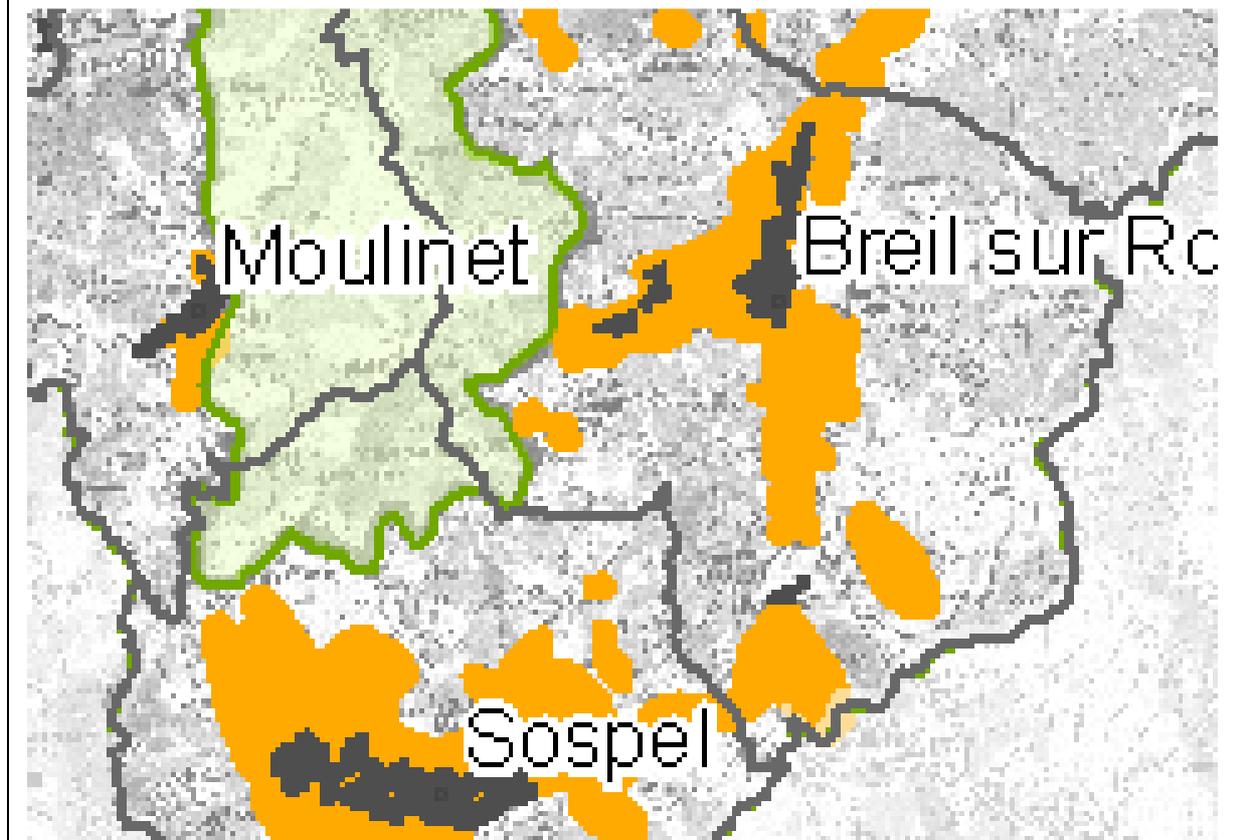
Trois exemples de mesures concrètes sont donnés :

« Prendre en compte les enjeux de préservation des terres agricoles dans les projets de document d'urbanisme, par la réalisation systématique d'un diagnostic agricole préalable; développer des observatoires valléens du foncier agricole, Favoriser et promouvoir la mise à disposition de terrains aux agriculteurs par voie contractuelle » (V0, mars 2010).

La cartographie associée à V0 à l'échelle 1/100000^{ème} reprend les zones « A » de tous les documents d'urbanisme, et le fruit des discussions avec les maires pour les communes qui n'en n'ont pas. Sa légende comprend une zone jaune intitulée « couronne agricole autour des villages » et définie ainsi :

« La couronne agricole autour des villages est un ensemble de zones hétérogènes, constitué de prés de fauches, de cultures, qu'elles soient en terrasses, dans les fonds de vallées ou sur des plateaux, des secteurs de maraîchage et de vergers, châtaigneraies et oliveraies. Ces zones sont des territoires d'application prioritaire des orientations portant sur l'agriculture. Leur délimitation s'est effectuée après consultation des documents d'urbanisme existants à ce jour » (V0, mars 2010).

Encadré 28 : secteur de Sospel sur la cartographie des vocations du PNM associée à V0 (mars 2010)



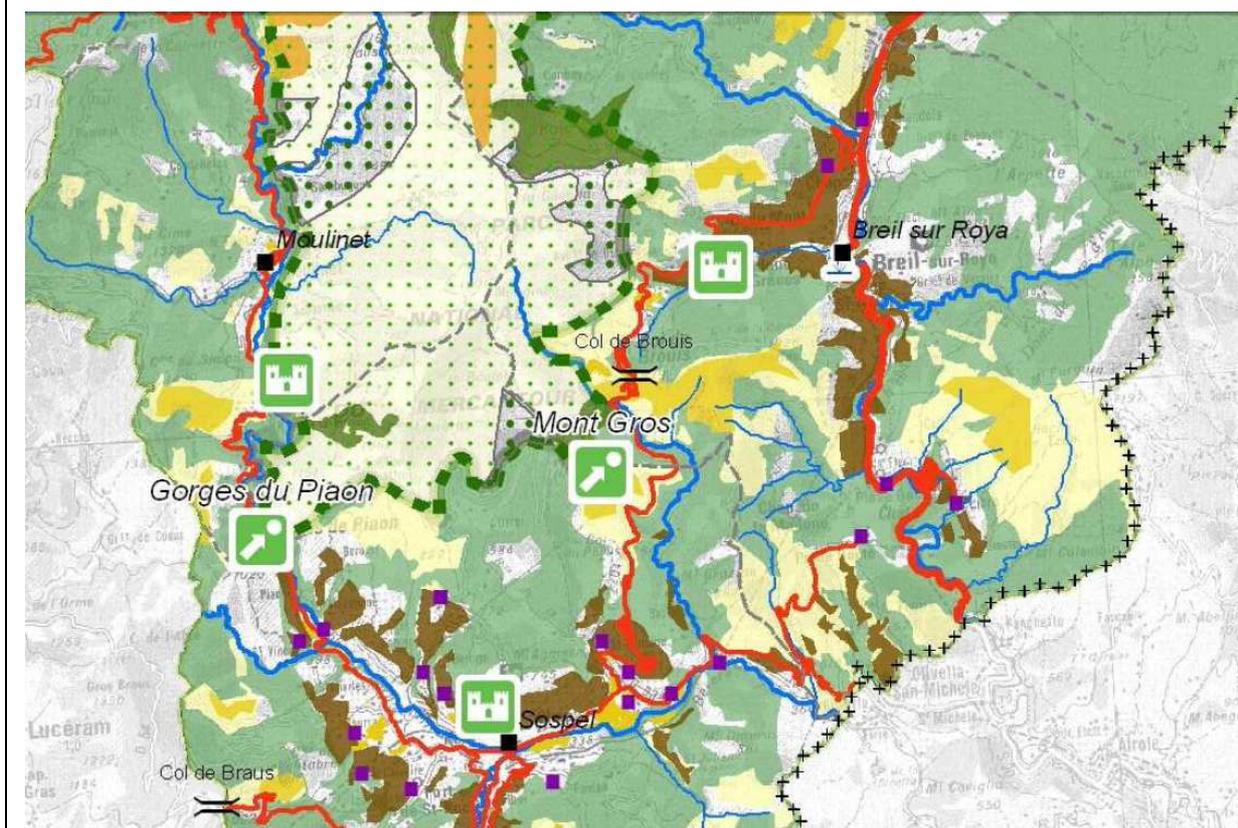
La cartographie est montrée très brièvement, et le débat sur l'urbanisme est introduit et clôt par Eric Ciotti en une phrase :

« Dans les points en débat, il y a la cartographie, qui fera l'objet d'un échange précis avec vous, les hameaux, la couronne agricole autour des hameaux, qui est un outils sur lequel j'ai des réserves » (Eric Ciotti, mars 2010).

Le débat sur la cartographie est ensuite confisqué, cantonné entre la direction de l'EP-PNM et le cabinet d'Eric Ciotti jusqu'en juillet où une nouvelle version de la cartographie associée à V1 est finalisée et réservée à la consultation formelle des maires pendant l'été 2010. Le texte de V1 évolue très peu par rapport à celui de V0, la notion de « *couronne agricole autour de village* » et l'insistance sur les enjeux de préservation du foncier agricole y sont maintenues. En revanche, la cartographie a fortement évolué : la couleur jaune a été atténuée, la légende reformulée en « *espaces ouverts de fond de vallée et de zones intermédiaires* » (orange) ou « *Chataigneraie, oliveraie* » (marron) dont la surface a considérablement été réduite par rapport à la « *couronne agricole* » (jaune) de la carte précédente. Une partie de cette surface se retrouve d'ailleurs sans vocation spécifique affectée (trame de fond sans couleur) ce qui laisse toute marge de manœuvre aux élus locaux. Enfin, ce zonage cartographique a été déconnecté du texte de la charte : l'orientation

« maintenir l'agriculture autour des villages » n'est plus reliée à aucune représentation cartographique, et la zone orange n'est liée qu'aux orientations « soutenir la structuration des agriculteurs sédentaires et la reconnaissance de leur rôle » et « gérer le domaine pastoral » qui n'ont aucune incidence concrète sur la gestion du foncier.

Encadré 29 : secteur de Sospel sur la cartographie des vocations du PNM associée à V1 (septembre 2010)

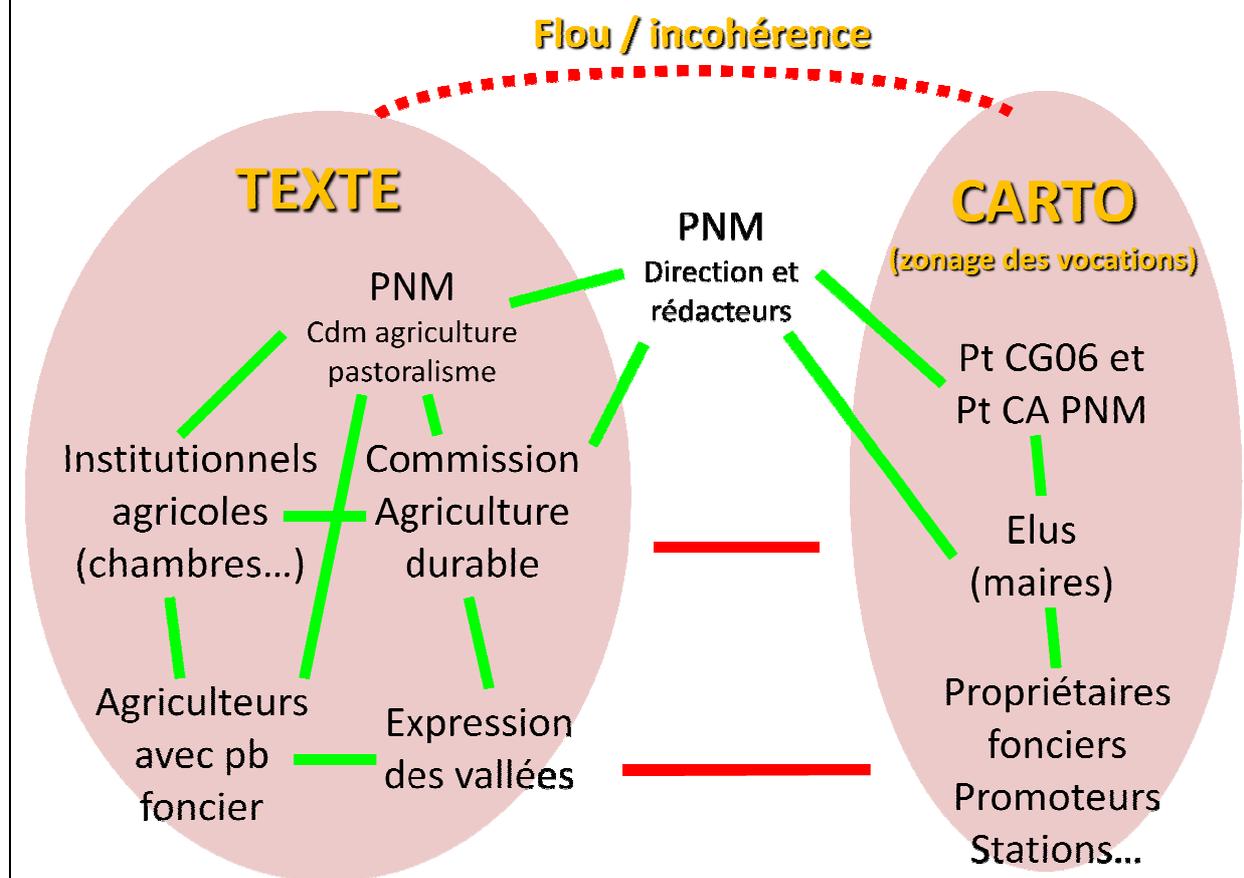


La négociation sur la cartographie n'étant pas achevée au niveau local, il est décidé que la version de la carte envoyée au CNPN pour son examen le 8 septembre 2010 sera « un document à une échelle plus grande que le 1/100.000ème, sans fond de carte de repérage, afin d'axer la discussion sur les principes sans figer des périmètres, qui doivent encore faire l'objet de discussions avec les maires » (document de travail entre PNM et maires daté de juillet 2010). Le CNPN ne se prononcera pas sur la cartographie, renvoyant son avis sur ce point à un examen ultérieur de la charte du PNM. Le premier CA du PNM dans le dossier duquel figure une cartographie des vocations est celui du 25 février 2011.

2.3.3 : Stratégies d'acteurs et « règles du jeu » de l'action collective

La rédaction du paragraphe relatif au croisement des enjeux d'urbanisme et des enjeux agricoles, ainsi que la cartographie associée soulève des enjeux très forts. Si l'on écoute les acteurs, il en va de la survie des agriculteurs d'un côté, et de la survie des villages de l'autre avec la capacité d'accueil de nouveaux résidents. Les discussions autour de la rédaction de la charte révèlent deux alliances fortes : l'une regroupe l'ensemble des acteurs agricoles individuels et collectifs (à l'exception près des agriculteurs propriétaires foncier qui cherchent à spéculer) ; l'autre regroupe les propriétaires fonciers, les promoteurs de station, et les élus. Les objectifs des deux alliances étant difficilement conciliables, le conflit entre elles s'exprime par du défaitisme, de la défiance, et des doubles discours (des élus notamment). La publicisation des enjeux du foncier agricole permise par la charte et l'investissement fort de l'EP-PNM dans l'accompagnement du développement agricole consolide la première alliance. Mais au moment où le processus d'élaboration de la charte se politise avec l'arrivée d'Eric Ciotti comme président du CA, les règles du jeu changent et le cadrage du travail des rédacteurs de la charte, comme les arbitrages sur le texte et la cartographie se font en faveur de la deuxième alliance. Le débat public est confisqué, le conflit ouvert est évité pour ne pas mettre les élus en difficulté, les arrangements sont tissés en coulisse et renforcent le pouvoir des maires dont la charte adopte in fine le double-discours. La rédaction devant « tenir ensemble » les acteurs des deux alliances, la solution est trouvée par le découplage entre le texte et la cartographie dans une logique de choix flous, et d'incohérence interne du document qui permet un rassemblement qui constitue une action collective formelle, « de façade », et non le socle d'une action collective concrète. Cette logique de rassemblement sur des choix flous est une figure classique de la gouvernance historique des PNx lorsqu'il s'agit de rassembler de façon factice des acteurs aux intérêts et aux objectifs trop contradictoires. Le sociogramme des relations qui s'articulent autour de la rédaction des paragraphes relatifs au croisement entre urbanisme et préservation du foncier agricole est le suivant. Les acteurs de la protection de la nature n'apparaissent pas en tant que tel car leurs interventions ne sont pas déterminantes. Il existe une alliance objective entre eux et les acteurs défendant le foncier agricole contre l'urbanisation :

Encadré 30 : 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)



2.3.4 : Derrière la stabilité, l'innovation ? Analyse ciblée sur la résolution du problème de rédaction du « point dur »

Une analyse attentive de la version finale de la charte et de la cartographie des vocations associée montre plusieurs déplacements qu'il est important de souligner. L'orientation 1 « *prendre soin des paysages* » est dans la continuité des versions précédentes. Elle intègre une mesure 3, « *Maintenir les paysages ouverts en vallée* » qui traduit l'enjeu de préservation du foncier agricole mais de façon incantatoire et peu engageante :

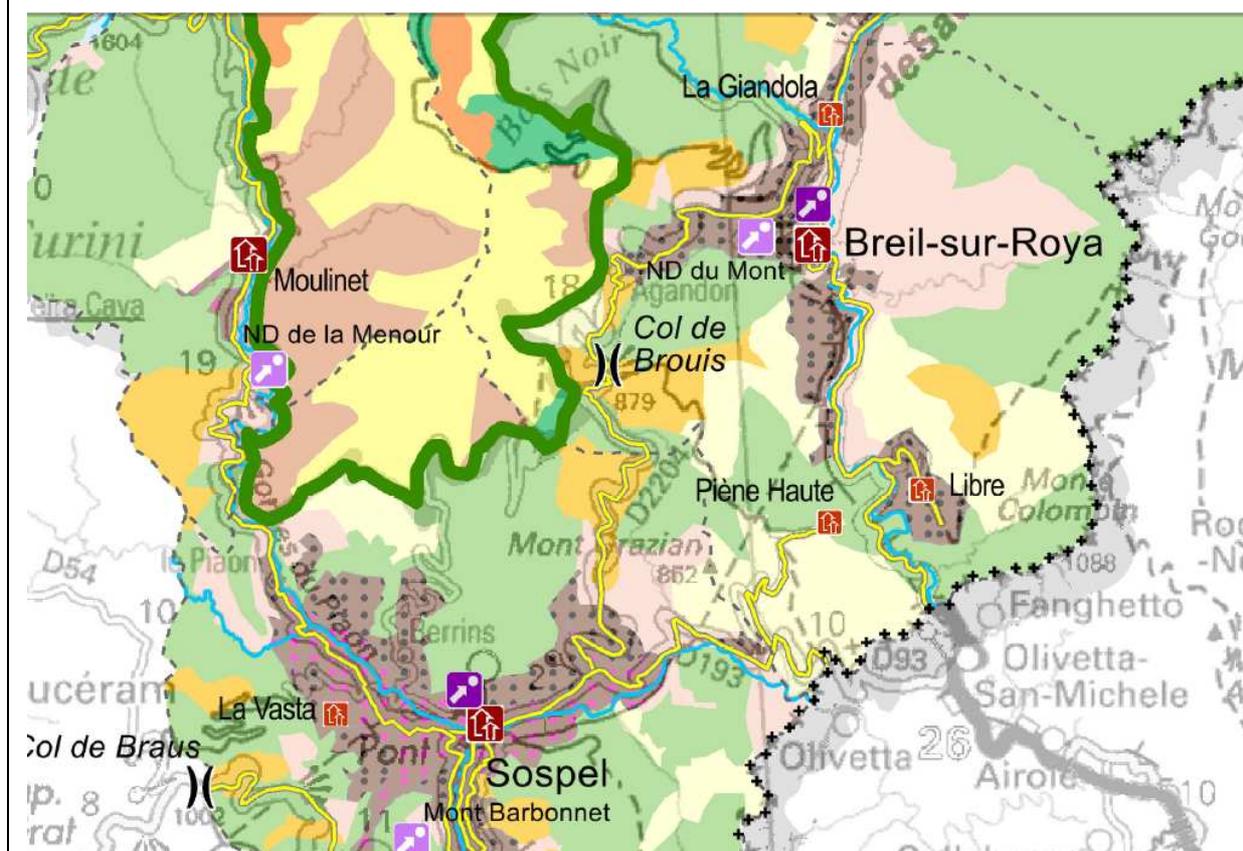
« *Les acteurs de la charte y contribueront en assurant un équilibre entre usages du sol et en incitant à l'entretien des terrains dans ces espaces. En particulier, préserver la vocation agricole de certains espaces – notamment les prés de fauche, le bocage et les vergers – devra être une préoccupation lors de la révision des documents d'urbanisme* ». (Orientation 1, mesure 3, Charte VF, juillet 2011).

Cette orientation est associée à un zonage en marron sur la carte et à une légende : « *châtaigneraies et oliveraies* » (avec pointillés noirs) et « *espaces ouverts en vallée* » (avec pointillés roses). La nouveauté réside dans l'orientation 5 « *Favoriser une agriculture viable, reconnue, à plus forte valeur ajoutée locale et qui maintienne la biodiversité et les paysages* » et sa mesure 27 « *Préserver les terres agricoles et améliorer les infrastructures agropastorales* » au sein de laquelle on peut lire :

« Le maintien d'une agriculture viable dans le parc nécessite de sécuriser le foncier et de réduire la concurrence avec les autres usages du sol, comme l'urbanisation. (...) Les acteurs de la charte apprécieront le potentiel de développement des activités agricoles et prendront en compte dans leurs planifications et programmations réglementaires la préservation du foncier agricole et l'amélioration des infrastructures » (Orientation 5, mesure 27, VF, juillet 2012).

La mesure est précisée par des actions (réalisation de diagnostics agricoles communaux, notamment dans le cadre de la révision des documents d'urbanisme ; ces diagnostics aborderont notamment la consommation des espaces agricoles ; animation foncière au service des installations d'agriculteurs...) et par la contribution attendue des communes adhérentes à la charte de « *prendre en compte les enjeux agricoles dans leurs documents d'urbanisme* ». Le terme de « *couronne agricole autour des villages* » a été abandonné, la formulation reste générale, mais la priorisation sur la nécessité de sécuriser le foncier agricole sur l'usage d'urbanisation est claire. Et cette mesure regagne une portée opérationnelle, puisque, dans la version finale de la cartographie, elle est liée à un zonage jaune correspondant aux « *espaces à vocation dominante agropastorale* » explicitement lié à l'orientation 5 ciblée sur l'agriculture. Sur le secteur de Sospel, cette nouveauté de dédoublement de l'enjeu foncier agricole entre une orientation paysagère souple dans les zones marron, et une orientation agricole plus contraignante dans les zones jaunes ne change pas le visage de la carte, si ce n'est par l'absence de zone sans vocation affectée comme dans la cartographie associée à V1. A minima, les abords du village ont une vocation d'« *espaces ouverts en vallée* » (marron avec pointillés roses).

Encadré 31 : secteur de Sospel sur la cartographie des vocations du PNM associée à VF (juillet 2012)



Mais si l'on regarde attentivement la carte des vocations dans son ensemble, on constate que la proportion relative de zones marron et de zones jaunes autour des villages est très variable et ne dépend pas que de la configuration géographique locale. C'est la traduction concrète d'une négociation sur l'équilibre entre préservation du foncier agricole et urbanisme qui s'est faite commune par commune. Une logique de négociation collective pour le compte de l'ensemble des communes aurait favorisé une dynamique du « moins disant » et conduit à des zones marrons autour de tous les villages. Or certaines communes sont entourées de jaune, ce qui ancre pour 15 ans dans la charte la vocation agricole de ces espaces. Le secteur de Péone-Valberg en est un exemple :

Encadré 32 : comparaison des cartographies des vocations associées à V1 (avril 2010 au-dessus) et VF (juillet 2012 au-dessous) sur le secteur de Péone-Valberg



Dans la cartographie validée en CA du 18 juillet 2012, les zones jaunes sont donc rattachées à une orientation contraignante de la charte, mais en plus, leur surface a augmenté. Cela traduit, dans le sillage des premières réunions bilatérales avec les communes que nous avons décrites, et en valorisant la ressource en informations, différenciées d'une commune à l'autre qu'elles ont permis de récolter, la poursuite de relations directes et de confiance entre les rédacteurs de la charte et certains maires. Après les réunions communales de l'automne 2009, une deuxième série de réunion ciblée sur la

cartographie a été organisée à l'automne 2010, complétée le cas échéant par de nouvelles rencontres ou contacts informels. Ces relations concrètes ont permis, commune par commune, de solidifier dans la carte des vocations pour 15 ans, en allant au plus loin de ce qui était négociable à ce jour. Ce déplacement important concrétise le passage de négociations formelles sur des principes généraux à une négociation concrète au cas par cas, autrement dit, le passage du théâtre à la réalité concrète. Ainsi les choix restent flous, et la coopération entre acteurs agricoles, EP-PNM et élus locaux reste factice dans les communes où le marron domine (le sociogramme précédent est toujours valide). En revanche, l'action collective de préservation du foncier agricole peut devenir une réalité concrète dans les communes où le jaune domine (l'incohérence est levée entre texte et cartographie). Cette négociation avec l'EP-PNM a même été l'occasion pour certaines communes de réfléchir en profondeur à leur stratégie de développement :

« On est arrivé aux réunions dans chaque commune pour établir la cartographie du zonage, à l'automne 2010, et l'approfondissement de la charte sur les orientations, les mesures. Ca s'est prolongé jusqu'en 2011 avec au moins une réunion par commune, sur certaines c'était simple et consensuel, pour d'autres ça a été long en précisions et modifications. Dans d'autres ça a été carrément le chantage à l'adhésion. Quand ça s'est bien passé, ça a même été l'occasion pour la commune d'avoir une vraie réflexion prospective sur son développement. » (Chargé de développement local, juillet 2012).

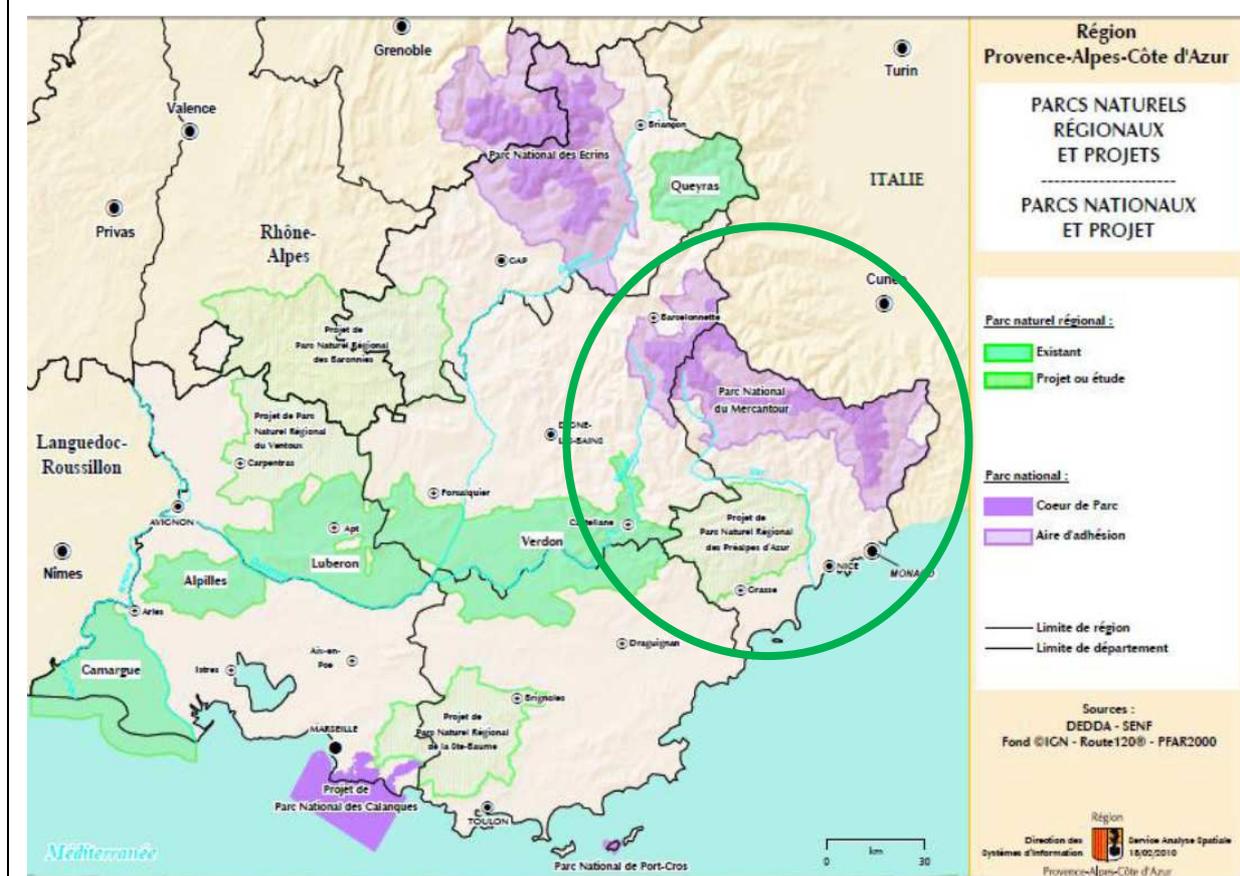
L'analyse croisée entre la surface relative des zones jaunes ou marron, et la typologie des communes que nous avons précédemment soulignée (trois groupes en fonction de la nature de leurs enjeux urbanistiques) montre une grande convergence. Cela confirme la pertinence de l'information recueillie lors des réunions communales, et l'aboutissement, pour ce « point dur » à une charte qui assemble et relie entre elles les négociations menées au plus loin avec chaque commune individuellement.

2.3.5 : Parc national et parc naturel régional : une même approche des enjeux agricoles et urbanistiques, mais des chartes d'ambition différente

L'élaboration de la charte du PNR des Préalpes d'Azur, quasi-contemporaine à celle du PNM, mérite que l'on s'y attarde. Ce projet de PNR, prescrit par la Région PACA en 2004, a conduit à la création en 2007 d'un syndicat mixte de préfiguration regroupant les communes, les intercommunalités, le CG06 et la Région PACA. C'est cet organisme qui a embauché une petite équipe, et réalisé entre 2008 et 2009 des concertations locales avec les habitants, les professionnels, les associations, les élus et les partenaires du territoire pour écrire la charte du PNR. La procédure de consultation nationale (dont CNPN le 15/12/10) et locale

(dont enquête publique du 19/4/11 au 23/5/11) a été similaire à celle suivie pour le celle du PNM. Elle a abouti le 30 mars 2012, à un décret ministériel (et non en Conseil d'Etat comme pour les chartes de PNx) de création du PNR des Préalpes d'Azur. Tout comme l'EP-PNM en AOA, le PNR a du « construire sa place » dans le système d'action territorial préexistant, puisqu'il s'agit d'un nouveau PNR. Les enjeux d'action collective soulevés sont donc de même nature. Le territoire concerné couvre 45 communes des Alpes-Maritimes hébergeant 31.300 habitants sur 89.000 hectares, et se situe dans un contexte très similaire à l'AOA du PNM en ce qui concerne le croisement des enjeux agricoles et de pression urbanistique. La carte ci-dessous souligne sa proximité avec le Mercantour :

Encadré 33 : Cartes des parcs nationaux et parcs naturels régionaux existant ou en projet dans la Région PACA, 2011



La rédaction des parties « diagnostic » des deux chartes insistent de la même façon sur l'importance de la préservation du foncier agricole et sur la nécessité de le sécuriser pour maintenir une agriculture viable économiquement. Les cartographies associées aux chartes suivent le même principe avec un figuré en aplat jaune correspondant aux « espaces à vocation dominante agricole ». Les méthodes pour établir ce zonage sont très similaires :

« L'identification de ces espaces s'est faite en croisant les données Corine Land Cover 2006 de l'Institut Français de l'Environnement [base de donnée sur l'occupation du sol], et les données transmises par chaque commune. En effet, dans le cadre de l'élaboration du plan du Parc, le Syndicat Mixte a sollicité chaque commune adhérente pour qu'elle identifie pour son territoire communal différents éléments constitutifs du plan de Parc dont les espaces à enjeu de préservation agricole, ce qui a ainsi permis d'identifier, de confirmer, de compléter ou d'ajuster les données de l'IFEN » (Charte du PNR des Préalpes d'Azur, p. 105).

Notons, que le PNR fait explicitement le lien entre la DTA des Alpes du Nord et la charte qui la décline, alors que le PNM se limite à une référence laconique à la DTA, dans une phrase qui insiste sur le fait que dans la charte « *la maîtrise de l'urbanisme continue à relever de la totale compétence des élus* » (p. 72) pour la distinguer du document de cadrage de l'urbanisme élaboré à l'initiative de l'Etat qu'est la DTA.

« Pour l'identification des « espaces à vocation dominante agricole » du plan de Parc, le Syndicat Mixte et les acteurs du territoire se sont appuyés sur la définition des terres agricoles inscrite à la DTA. (...) Toutefois, la DTA ne cartographie pas ces espaces, excepté par des figurés ponctuels pour la frange Sud de la zone montagne. Aussi, les éléments de la DTA ont été repris et précisés cartographiquement. » (Charte du PNR des Préalpes d'Azur, p. 105).

Une analyse croisée des deux chartes sur les enjeux de préservation du foncier agricole face à l'urbanisme montre que dans un contexte très similaire (période d'élaboration de la charte, territoire, acteurs impliqués, méthode et figuré sur la carte) et avec une dimension juridique de la charte équivalente (en AOA du PNM et sur le territoire du PNR), l'ambition de la charte du PNM est inférieure à celle du PNR des Préalpes d'Azur. Pour le PNM, dans l'orientation 5, la mesure 27 (« *préserver les terres agricoles et améliorer les infrastructures agropastorales* ») prévoit la « *réalisation de diagnostics agricoles communaux, notamment dans le cadre de la révision des documents d'urbanisme ; ces diagnostics aborderont notamment la consommation des espaces agricoles* » ainsi qu'une « *animation foncière au service des installations d'agriculteurs* ». L'engagement de l'EP-PNM est d'accompagner « *les communes dans la réalisation de diagnostics des potentialités agricoles* ». L'engagement des communes est de prendre « *en compte les enjeux agricoles dans leurs documents d'urbanisme* ». Aucun indicateur d'évaluation n'est associé à ces éléments. Pour le PNR, au sein de l'orientation stratégique 6, l'article 17 s'intitule « *préserver la vocation agricole des terres* ». Parmi huit engagements du syndicat mixte, les plus importants sont les suivants :

« Accompagner les communes et les intercommunalités pour la prise en compte dans leurs documents d'urbanisme de la préservation des terres agricoles ; Mobiliser, avec les communes et intercommunalités, les différents moyens réglementaires disponibles (zones agricoles protégées, forêts de protection, droit de préemption, contrôles des défrichements), pour assurer la protection des espaces à vocation dominante agricole ; Accompagner les communes et intercommunalités dans l'acquisition de foncier dans la perspective de projets agricoles ; Initier dans les premières années suivant le classement du Parc l'étude des terres à potentiel agronomique et/ou pastoral et des friches agricoles, comme base de référence pour les animations foncières » (Charte du PNR des Préalpes d'Azur, p. 106).

Parmi cinq engagements des communes, les plus importants sont les suivants :

« Les communes et intercommunalités compétentes s'engagent à prendre en compte les « espaces à vocation dominante agricole » par un classement en zone agricole dans leurs documents d'urbanisme. Elles mobilisent, lorsque cela est pertinent, les outils de préservation de la vocation en étudiant notamment la possibilité de créer des Zones Agricoles Protégées. Elles justifient le changement de vocation d'une zone agricole et envisagent son déclassement uniquement en dernier recours. Dans le cas d'un déclassement, elles s'engagent à mettre en œuvre une action de compensation. Elles mettent en place un projet agricole lorsqu'elles possèdent des terrains qui s'y prêtent. Elles sont le relais de la sensibilisation et de l'animation auprès des propriétaires fonciers.

« Les communes et intercommunalités s'engagent à faire réaliser avec l'appui du Parc un diagnostic agricole, notamment en amont de l'élaboration ou de la révision de tout document d'urbanisme » (Charte du PNR des Préalpes d'Azur, p. 107).

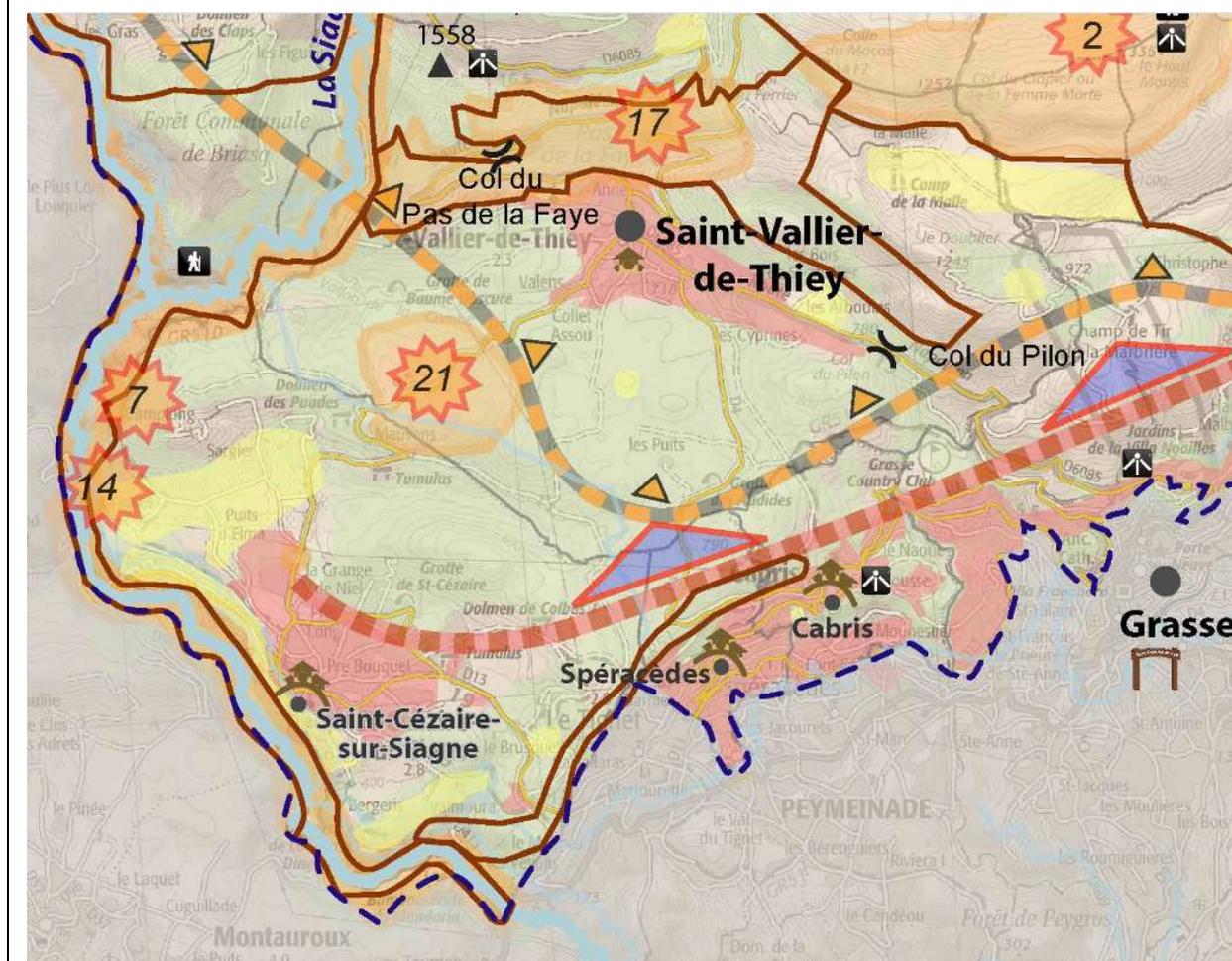
Ces actions sont évaluées à travers une liste d'indicateurs :

« Indicateurs d'actions : nombre d'outils mobilisés (ZAP, AFP, etc.) ; nombre de diagnostics agraires réalisés ; nombre d'interventions et de propositions dans l'élaboration des documents d'urbanisme et des projets d'aménagement ; nombre d'animations foncières menées sur le territoire » (Charte du PNR des Préalpes d'Azur, p. 108).

« Indicateurs d'évolution du territoire : évolution de la Surface agricole Utile ; évolution du nombre d'agriculteurs (installation, transmission) sur le territoire ; rapport nombre d'installations / nombre de cessations ; évolution de l'usage des terres à vocation agricole identifiées au plan de Parc » (Charte du PNR des Préalpes d'Azur, p. 108).

Ces engagements, plus précis et concrets que dans la charte du PNM, sont à croiser avec ceux de l'article 14 intitulé « *Promouvoir des formes urbaines économes en espace favorisant la vie sociale et le dynamisme économique des centre-bourgs* » : les communes et intercommunalités dans lesquelles la pression foncière est la plus importante (Saint Cézaire-sur-Siagne, Spéracèdes, Cabris, Grasse, Le Bar-sur-Loup, Vence, Saint Jeannet, Gattières, Carros, Le Broc et Gilette) s'engagent à favoriser le renouvellement urbain en limitant le développement urbain à la densification des enveloppes d'urbanisation déjà existantes, identifiées en rose dans le Plan de Parc (« *enveloppe d'urbanisation à densifier* »). Plusieurs indicateurs permettent de vérifier cet engagement : densité des zones urbanisées retenues par les communes lors de la révision de leur document d'urbanisme, évolution des surfaces d'espaces artificialisés et évolution des surfaces urbanisables dans les PLU. Concrètement, le dispositif inscrit dans la charte du PNR des Préalpes d'Azur fait un lien opérationnel à une échelle intermédiaire, entre la DTA qu'elle décline, et les SCoT qui doivent lui être compatibles. Le dispositif d'évaluation en place permettra de suivre si, par exemple, la commune de Saint-Cézaire-Sur-Siagne, près de Grasse, tient le double engagement de densifier son urbanisation dans la zone rose, et de protéger la vocation agricole dans les zones jaunes.

Encadré 34 : Plan de parc associé à la charte du PNR des Préalpes d'Azur, secteur de Saint-Cézaire-Sur-Siagne / Grasse



Objectivement, les mêmes engagements auraient pu être pris par les maires du Mercantour. Sans avoir pu suivre l'élaboration de la charte du PNR aussi finement que celle du PNM, les documents à notre disposition permettent de souligner un facteur explicatif déterminant : la gouvernance respective des deux politiques publiques de gestion d'un espace naturel protégé : l'initiative et le pilotage de la création d'un PNR est sous la responsabilité directe des élus qui recherchent un label territorial valorisant économiquement. Cela se traduit dans les statuts du syndicat mixte gestionnaire du PNR qui regroupe exclusivement la région PACA, le CG06, les intercommunalités et les 45 communes concernées. Cela s'est aussi traduit par un portage politique très fort par Marc Daunis, sénateur-maire de Valbonne Sophia Antipolis et actuel président du PNR, qui est parvenu à convaincre les élus locaux d'accepter ces contraintes pour obtenir la création de ce 48^{ème} PNR français. Les PNR couvrant déjà entre 13 et 14% du territoire français, les conditions d'attribution de ce label

par le ministère de l'Ecologie deviennent de plus en plus contraignantes pour éviter de le banaliser. La menace de non création du PNR pèse donc sur les décisions des élus locaux.

2.4 : Le développement des stations de ski : la tentation de la théâtralisation

2.4.1 : Contexte, enjeux et acteurs en situation d'interdépendance

Le territoire-PNM comprend 8 stations de montagne qui accueillent 2,6 millions de visiteurs par an. La clientèle est essentiellement régionale, à la journée. Seules les stations d'altitude (Isola 2000, Auron et Pra-Loup) attirent une clientèle nationale et internationale, qui effectue généralement des séjours longs. Les espaces nordiques, aménagés pour la pratique du ski de fond ou de la raquette, sont au nombre de 9. Ils sont de petite taille et bien intégrés dans leur environnement. Le manque d'enneigement, qui s'accroît depuis quelques années dans les Alpes du Sud, fait peser des incertitudes sur l'avenir des stations, dans un contexte où les activités estivales sont très peu développées. De plus, le déficit de lits banalisés, la proximité de la côte et la faible organisation de l'offre n'incitent pas les visiteurs à prolonger leurs séjours. Par rapport aux grandes stations de Vanoise, les stations du Mercantour sont donc de taille moyenne : Isola et d'Auron totalisent par exemple un chiffre d'affaire des remontées mécaniques en 2009 (considérée comme une bonne année) s'élevant à 12 millions d'euros sur l'ensemble de la saison. Leur capacité d'hébergement est de l'ordre de 7000 lits. La question du développement des domaines skiables et de l'urbanisme de station ne se pose du coup que pour les plus hautes et les plus grosses, sur lesquelles se concentrent les enjeux de rédaction de la charte : Auron, Isola 2000, Beuil-Valberg et La Colmiane, toutes situées en Tinée. La notoriété et l'image du parc sont peu mises en valeur comme facteur d'attractivité touristique, ce qui va de pair avec des stratégies d'évitement entre l'EP-PNM et les gestionnaires de station depuis la création du PNM, le découpage du cœur de parc ayant été soigneusement fait pour que l'ensemble des stations et domaines skiables soit en aire d'adhésion. Les premiers considèrent que l'EP-PNM n'a pas son mot à dire, et le discours récurrent au sein de l'EP-PNM au moment du travail de diagnostic interne sur cette question est très tranché :

« En interne, on ne sait pas répondre à la question : qu'est-ce qu'on attend des stations de ski ? Une bonne station est une station qui n'existe pas ! Point » (Agent de l'EP-PNM, février 2009).

Les seuls sujets d'interdépendance sont très ponctuels comme la quiétude du Grand Tétraz ou la mise en place de dispositifs permettant de diminuer les collisions de rapaces sur les câbles de remontées mécaniques. Dans ce contexte, le problème essentiel posé par la rédaction de la charte sur les stations est le suivant : l'EP-PNM, qui n'en n'a jusqu'alors jamais eu ni la légitimité, ni la volonté, va-t-il à travers la charte commencer à jouer un rôle vis-à-vis du développement des stations ? Et avec quel niveau de contrainte éventuelle ?

Le suivi de la rédaction de ce « point dur » montre a posteriori que les principaux acteurs pour qui elle « fait problème » sont les suivants : les membres de la direction de l'EP-PNM qui tiennent la plume de la rédaction de la charte, le chargé de développement local de l'EP-PNM sur la Tinée, les élus des communes et les exploitant gestionnaires des principales stations, le président du Conseil Général, le CS de l'EP-PNM, le CNPN, le représentant des associations de protection de la nature au CA, et la Région PACA.

2.4.2 : Evolutions du texte et système de relations qu'elles traduisent

Pour comprendre les jeux d'acteurs qui s'articulent autour de la rédaction de la charte sur les stations de ski, nous allons nous focaliser sur la vallée de la Tinée qui concentre les principaux enjeux de développement. Suite à la création presque ex-nihilo au sein de l'EP-PNM d'un service « développement durable et partenariat » (DDP) en 2007, dont la mission principale est ciblée sur le développement local en préfiguration de la charte, trois postes d'« agents de développement local » sont ouverts en 2008 dont un sur la Tinée. La personne recrutée, basée à Saint-Sauveur de Tinée et non au siège à Nice, a une longue expérience d'animation du développement territorial et du développement des entreprises notamment après 10 ans à la Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris. Sa culture et ses compétences (ingénierie de projet, accompagnement des communes et des acteurs économiques) sont donc en décalage total par rapport à la culture traditionnelle de l'EP-PNM, tout comme la mission qui lui est confiée qu'elle qualifie de « *mission pressentie plutôt que déjà existante ou définie* » (Chargée de développement local, juin 2012). Il en est de même pour le chef du service DDP, forestier d'origine, investi depuis 2003 au sein de l'ONF comme responsable national du réseau marketing et commercial, puis chargé de missions de développement à l'international. Partant du constat de « juxtaposition » que nous avons

décrit plus haut, ils vont consacrer leur énergie à un travail de construction de relations. Il passe par de multiples petites actions, comme un stage sur la prise en compte de la biodiversité dans les domaines skiables co-encadré par l'EP-PNM (service scientifique, agent de secteur et agent de développement) et des représentants des stations d'Isola et Auron, ou encore un voyage d'élus en 2009 dans la station d'Orsière-Merlette dans le parc national des Ecrins pour illustrer les relations possibles entre élus de station et parc national. Ce travail de « tissage de lien » est encore plus difficile qu'escompté, si bien « *qu'au bout d'un an, les agents de développement en « crise » ont songé à partir* » (Agent EP-PNM, avril 2010). Non seulement les acteurs du territoire sont particulièrement divisés, le voyage d'étude à Orsière ayant par exemple révélé que les élus de la haute et de la moyenne Tinée se connaissaient très peu, mais en plus le rôle que tente de prendre l'agent de développement local marche potentiellement sur les « plates-bandes » d'acteurs existants, et génère des conflits à la fois en interne à l'EP-PNM et avec les acteurs du territoire, en particulier les agents de développement des intercommunalités :

« Au début, la crainte des chefs de secteurs était qu'il y ait 2 PNM, des gentils et des méchants. Dans tous les secteurs on a bien pris soin d'afficher le partenariat conjoint entre chef de secteur et chargé de développement (...). Sur certains secteurs, les choses ont été différentes, parce que le chef de secteur depuis le début n'a pas compris quelles étaient nos missions, notre plus value, la plus value d'une association sur le territoire entre chargé de mission et chef de secteur. Il a pris ça comme une perte de légitimité, il y a eu des relations assez difficiles, au point que ça a évolué d'une façon radicale puisque le chef de secteur s'occupe du développement local » (Chargé de développement local, juin 2012).

« Les relations avec les agents de développement des intercommunalités ont parfois été difficiles. Certains dénigraient le travail de nos agents de développement en disant qu'ils n'avaient pas leur place, et qu'il n'était que des catégories C. Du coup, on a changé l'intitulé des postes en remplacement « agent » par « chargé » de développement pour bien marquer que c'était des catégories A à considérer sur un pied d'égalité, mais dans une logique de complémentarité » (Agent EP-PNM, avril 2010).

La logique des petits pas et la recherche de points d'appui extérieurs est donc privilégiée. Elle aboutit notamment à tirer parti d'un programme régional : le programme d'aménagement durable et solidaire des stations des Alpes du Sud (PADS). Initié par la Région PACA, il draine des fonds européens et de la convention de massif (ex DATAR) mais pose un problème de mise en œuvre concrète. D'un côté, les élus locaux aimeraient capter cet argent dans un contexte où les aides du CG06, financeur direct ou indirect principal des stations de la Tinée, diminuent, mais ils sont peu habitués à ce type de gros programme :

« On était un peu partagé. On y a envoyé les adjoints, on leur laisse comme ça un os à ronger... on se posait beaucoup de questions : qu'est-ce que c'est que ce programme, c'est trop compliqué, qu'est-ce qu'on va y gagner ? Et nos techniciens nous disaient : qu'est-ce que vous venez nous rajouter du boulot avec une couche en plus, en quoi le PNM vient s'immiscer dans nos prérogatives de stations ? » (Élu, juin 2012).

De l'autre les financeurs peinent à opérationnaliser le programme prévu sur le papier :

« Dans ce genre de programme, les institutionnels aiment bien financer des études importantes pour approfondir une stratégie, mais ils ont du mal à y arriver ! (...) On est arrivé sur 2011, 2012 à une quinzaine de projet d'un montant de 4 M€ dans le programme d'action du PADS » (Chargé de développement, juin 2012).

Le chargé de développement de l'EP-PNM fait donc le lien concret entre des financeurs et des porteurs de projets dispersés localement, illustrant bien le rôle de médiateur-courtier (Nay et Smith 2002), animant des réunions, faisant des allers et retours entre acteurs, facilitant la rédaction des dossiers formels et la mobilisation des ressources des uns et des autres pour aboutir à des réalisations concrètes (Espace ludo pédagogique, réalisation de sentiers d'interprétation, rénovation du gîte de Bousiéyas, étude paysagère, création de sentiers de randonnée, requalification d'un point d'accueil à la station de Roubion, projet de centre équestre...) tout en laissant la maîtrise d'ouvrage aux deux communautés de communes locales : celle de la Tinée (pour les stations de La Colmiane et Roubions) et celle des stations du Mercantour (pour les stations d'Aurons et d'Isola 2000). Mais l'activité de médiateur recouvre aussi celle de « généraliste » qui crée du sens commun (Nay et Smith 2002), avec des agents du service DDP qui cherchent à être « promoteur d'idée plus que de vouloir toujours éteindre des incendies » (Agent de l'EP-PNM, avril 2010). C'est ce qu'illustre concrètement les diagnostics synthétiques réalisés par un prestataire extérieur sur les deux communautés de communes dans le cadre du PADS : à des variations près entre les quatre stations concernées : les stations doivent s'engager dans la mise en œuvre d'un nouveau modèle économique car les bases du modèle actuel sont fragiles (déséquilibre territorial et temporel, fragilité de l'enneigement, fragilité financière, fragilité liée aux évolutions de l'organisation territoriale) :

« Le diagnostic du territoire de la communauté de communes des Stations du Mercantour brosse un tableau contrasté de cet espace.

D'une part, il existe une économie forte et génératrice de retombées réelles pour le territoire notamment en matière d'emplois. D'autre part, la haute Tinée est un espace totalement dépendant d'un tourisme de neige en station et donc fortement exposée au risque climatique. De plus, il s'agit d'une économie soutenue à bout de bras par le Conseil général des Alpes-Maritimes. Cette économie est dépendante, pour le futur, des possibilités de financements publics. C'est donc le portrait d'un territoire à la fois fort et fragile qui se dessine à nous.

D'une certaine manière le territoire apparaît coupé en deux : d'un côté les stations et l'hiver avec l'activité, les projets, les ressources humaines et financières. De l'autre, le reste du territoire et le reste de l'année avec peu de projets et de ressources humaines. Ce déséquilibre en matière de ressources humaines sur le développement local est sans doute le point le plus faible de la vallée actuellement

Pour cela, il nous semble impératif de rééquilibrer ce schéma de fonctionnement vers plus de durabilité économique et sociale.

Ce rééquilibrage doit s'imaginer d'abord autour d'un projet de territoire hors station.

- En approfondissant plus sérieusement les autres pistes économiques alternatives*
- En optimisant le passage en fonds de vallée.*
- Et surtout, en développant un projet touristique durable sur l'ensemble du territoire en complémentarité et en lien avec les stations.*

Les deux stations doivent bien sûr continuer à s'adapter. Elles développent d'ailleurs de nombreux projets dans ce sens. Il semble pourtant important, et pour des questions de durabilité à long terme, de prendre en compte dans cette évolution d'autres critères (qualité, marketing stratégique, environnement, mobilité,..). Il est sans doute temps de réfléchir à un nouveau modèle économique, environnemental et social.

Par ailleurs, l'étude montre la nécessité à revaloriser l'image de la totalité de vallée de la Tinée. Ceci est important pour fédérer acteurs et population autour d'une vision plus valorisante de la Vallée. C'est d'abord autour de l'appellation « massif du Mercantour » qu'un travail d'identité et de communication est à faire. C'est bien d'abord autour de ce terme que doit s'organiser le développement et la communication du territoire. Dans ce projet territorial, l'adhésion au Parc national du Mercantour et la collaboration qui doit en décliner doivent être considérées comme une opportunité forte pour l'ensemble de la vallée. » (Conclusion du diagnostic PADS sur la communauté de commune des stations du Mercantour, juin 2010).

L'élaboration d'un projet de développement à l'échelle de la vallée de la Tinée, et la valorisation de l'image du PNM s'érigent en « point de passage obligé » (Callon 1986) de ce nouveau modèle de développement. Ce point, tout en restant controversé, fait à l'issue des discussions sur le PADS, l'unanimité auprès des principaux responsables gestionnaires des stations, même pour Isola 2000, amenés à se projeter dans l'avenir :

« La négociation de la charte n'a pas posé de grosses difficultés, il y a toujours eu débat. (...) Il a fallu négocier un périmètre avec une possibilité d'extension. Chacun a amené ses arguments, ça a été contraignant, on aurait voulu étendre un peu plus notre domaine. (...) On a fait avec le PNM un gentleman agreement, pour accrocher le label parc du Mercantour. Ce n'est pas une démarche partagée d'une façon unanime au sein de mes administrés, il y a toujours ressentiment, mais il y avait des gens au niveau du PNM qui étaient missionnés pour négocier, et qui n'étaient pas les interlocuteurs habituels. Je me suis inscrit dans une logique de négociation, pragmatique. (...) C'est une démarche d'anticipation : Isola n'est pas touchée par les problèmes de manque d'enneigement. Les Alpes maritimes ont eu une année sans neige, mais nous, on a fait notre saison. On est dans un cadre de très haute altitude. (...) J'ai vu l'intérêt de la station sur les 20 et 30 ans à venir, j'ai raisonné à très long terme, avec des enjeux de pérennisation de la station tout en la modernisant et en l'inscrivant dans ce à quoi aspireront les pratiquants dans 30 ans. (...) L'image du PNM en fait partie, la défense de l'environnement, faune flore, créer des sanctuaires. (...) Et puis ça nous permet un voisinage avec le PNM basé sur collaboration, plutôt que défiance » (Elu d'Isola 2000, juin 2012).

L'ensemble de ce travail relationnel sous-tend la rédaction de V0 à V2 qui précise :

« Mesure 24 : Accompagner les stations de montagne vers un développement durable

Les stations de montagne sont les principaux moteurs de l'économie touristique du territoire du parc (...). La stratégie de promotion des stations de montagne sera répartie de manière équitable entre les stations de village et les grandes stations, qui proposent des offres touristiques complémentaires, mais d'égale importance pour le développement du territoire.

Avec l'appui des acteurs de la charte, les stations de montagne seront incitées à intégrer progressivement les principes suivants :

- extensions mesurées du domaine skiable, au sein du périmètre desservi par des remontées mécaniques délimité dans le plan du parc ; ces extensions ne pourront pas permettre un basculement gravitaire des skieurs dans le cœur de parc ;*
- stabilisation du nombre de remontées pour chaque station ;*

- optimisation de l'enneigement artificiel, sans augmentation significative des prélèvements sur les ressources en eau ;

- intégration environnementale du bâti nécessaire à la gestion de l'activité (gares de remontées mécaniques, billetterie,...) en accordant notamment une large place au bois.

Au-delà de la gestion du domaine skiable, les stations seront aidées lorsqu'elles s'engageront dans les orientations suivantes :

- diversification des activités proposées hiver comme été, notamment au cœur de la station ;

- promotion des bonnes pratiques environnementales auprès de leur clientèle ;

- réduction de leur empreinte énergétique depuis le diagnostic (bilan carbone ou autres) jusqu'à la réalisation concrète (recours à des technologies moins consommatrices d'énergie) ;

- réflexion sur la mobilité intra-station pour réduire le recours à l'automobile.

L'établissement du parc soutiendra et accompagnera les stations de montagne en les aidant à mettre en œuvre une réflexion stratégique sur leur développement. Par des porters à connaissance détaillés, il sensibilisera les gestionnaires à la prise en compte de la biodiversité et du patrimoine culturel dans leurs projets. Il proposera également le développement d'une image « nature » au sein de la station, mais aussi une optimisation de leur promotion par l'usage de la marque collective des parcs nationaux ». (Mesure 24 de l'orientation 4 « Promouvoir un tourisme durable pour un territoire et des hommes », V2 janvier 2011)

Ce texte, un des plus précis des orientations de l'aire d'adhésion, contraignant dans ses principes, reflète le fond et la qualité relationnelle des négociations directes que nous avons décrites. Il est d'ailleurs salué par les instances nationales comme une avancée marquante dans le PNM par rapport à d'autres PN comme la Vanoise ou les Ecrins. Présenté lors du CA du 25 février 2011, il fait l'objet d'un coup de théâtre similaire à celui que nous avons décrit pour le texte sur l'hydroélectricité :

« Je souhaite que les préconisations relative aux stations de sports d'hiver soient revues, notamment l'extension mesurée des domaines skiables et la stabilisation du nombre de remontées mécaniques. Les engagements très importants du Conseil Général au cours de ces dernières années pour mettre ces stations à un haut niveau de concurrence par rapport aux autres massifs et pour assurer leur équilibre financier » (Elu, conseiller général).

« Je confirme que la rédaction de la mesure 24 ne me convient pas, je propose de supprimer le 3^{ème} alinéa et de s'en tenir à la formule suivante : pour les stations de ski située dans l'aire d'adhésion, les principes évoqués traduiront des engagements environnementaux, c'est pourquoi une attention toute particulière sera portée sur les espaces dédiés aux remontées mécaniques, sur les points de prélèvement d'eau pour la neige de culture et sur l'intégration raisonnée des nouveaux bâtiments » (Eric Ciotti, président du CA et président du CG06).

« Je reconnais l'importance économique du ski, mais en raison du réchauffement climatique, je recommande la prudence pour les infrastructures à créer (...) et la gestion de la ressource en eau. (...) J'estime que l'augmentation des remontées mécaniques et des domaines skiables n'est pas en accord avec les textes fondateurs ni l'esprit des parcs nationaux » (Représentant d'association de protection de la nature).

« Je partage votre opinion s'agissant du cœur, mais la mesure 24 concerne l'aire d'adhésion, ce qui fait une différence » (Elu, conseiller général).

« En tant que président du Conseil Général, j'estime qu'une charte de parc n'a pas à limiter les remontées mécaniques, et je m'y oppose totalement ! » (Eric Ciotti).

La formulation proposée par Eric Ciotti est adoptée à l'unanimité moins 2 voix (représentant des APN, et représentant du personnel de l'EP-PNM). Cette montée au créneau traduit la relative mise à l'écart du CG06 dans les négociations directes que nous avons décrites :

« La négociation a eu lieu avec les mairies concernées et les exploitants, société d'économie mixte ou exploitant privé, alors que le foncier et les aménagements sont décidés par un syndicat mixte regroupant les communes et le Conseil Général. On peut le regretter, mais ça nous a permis d'aller loin dans la négociation (...). Il y a en général peu de différence entre ce qui est déjà skiable et l'enveloppe bleue des domaines skiabiles sur la carte, moins de 10%. Il n'y a pas de vallon en bleu sans remontées existantes. Sur [l'un des stations], il y a eu énormément de discussions, des négociations difficiles par moment, mais on reste dans les 10%. (...) Parfois on a tranché pour ne pas mettre un vallon parce qu'à 15 ans, ça n'était pas envisageable, le syndicat mixte n'avait pas les moyens » (Directeur adjoint de l'EP-PNM, mai 2011).

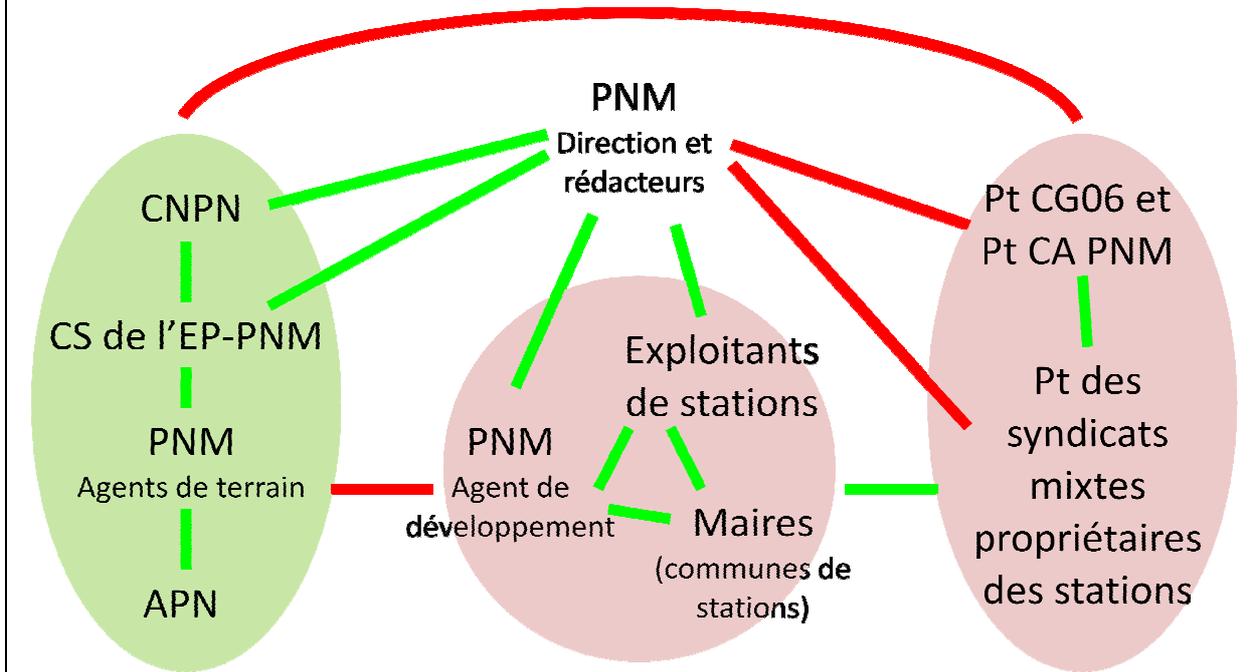
Les avis du conseil scientifique de l'EP-PNM et du CNPN seront convergents pour demander la réintégration de la rédaction précédente, en insistant particulièrement sur deux points :
« Tout basculement de skieurs en cœur de parc doit être proscrit. Aucun prélèvement d'eau en cœur de parc ne sera effectué aux fins de création de neige artificielle » (Avis du CNPN, 6 avril 2011). Le groupe d'élus constitué autour du nouveau président Fernand Blanqui finalisera la rédaction adoptée en CA du 17 juillet 2011, en ajoutant à la formulation proposée par Eric Ciotti un paragraphe réintroduisant les points clé mis en avant par le CNPN :

« Les nouveaux aménagements veilleront à ne pas impacter le cœur de parc en matière de nouveaux prélèvements d'eau dédiés à la production de neige de culture et d'accès direct aux sites vierges du cœur » (VF, juillet 2011).

2.4.3 : Stratégies d'acteurs et « règles du jeu » de l'action collective

Le sociogramme des relations entre acteurs autour de la rédaction de la charte du PNM sur les stations de ski en 2011 est le suivant :

Encadré 35 : Sociogramme des relations entre acteurs autour de la rédaction de la charte du PNM sur les stations de ski (janvier à avril 2011)



Nous retrouvons l'opposition entre acteurs porteurs de la rationalité naturaliste, et acteurs porteurs de la rationalité politique et économique, mais il est intéressant de noter qu'une troisième alliance relie l'agent de développement de l'EP-PNM, et les acteurs gestionnaires directs des stations avec qui la négociation, parfois tendue, a été conduite pendant de nombreux mois, en parallèle du travail en commun sur le PADS. Les échanges au sein de cette alliance se distinguent des prises de position des deux autres par leur caractère très concret, pragmatique et réaliste, centré sur le potentiel effectif de développement des stations et les points quelques « points durs » non-négociable pour l'EP-PNM (cartographie précise sur le plan de parc, et extension de moins de 10% en surface notamment). La théâtralisation l'emporte à partir de février 2011 avec la négociation d'un compromis entre les positions de principe du CA de février 2011 et du CNPN ensuite, mais sans pour autant revenir sur la cartographie des domaines skiables qui reste en elle-même limitative même si la mention « *extensions mesurées du domaine skiable, au sein du périmètre desservi par des remontées mécaniques délimité dans le plan du parc* » a été supprimée du texte. La théâtralisation n'a donc été que partielle, car elle aurait pu conduire à un principe de « *surprécaution* » remettant en cause en les élargissant largement l'enveloppe du domaine skiable sur la carte des vocations.

2.4.4 : Derrière la stabilité, l'innovation ? Analyse ciblée sur la résolution du problème de rédaction du « point dur »

Nous avons déjà souligné le rôle important de médiateur (courtier et généraliste) joué par l'agent de développement sur le sujet des stations. Nous pouvons également noter la position des rédacteurs de la charte comme médiateurs entre les alliances. Ces déplacements concrétisent une évolution de la posture et du rôle de l'EP-PNM que nous avons déjà eu l'occasion de souligner à propos du point dur sur l'hydroélectricité. La description que nous avons faite des préalables à la rédaction de la charte sur le PADS montrent d'autres déplacements importants à souligner. Après la phase de tensions initiales, à mesure que les projets concrets se réalisent, le chargé de développement de l'EP-PNM entre en effet pleinement dans le système d'action, ce qui a plusieurs incidences directes.

En externe d'abord ensuite, les relations entre chargé de développement de l'EP-PNM et des intercommunalités se sont stabilisées dans la coopération et la complémentarité : le premier travaille sur des compétences sectorielles transférées par les communes à l'intercommunalité (voiries, ordures ménagères, éclairage public, eau, assainissement, développement économique) alors que le second travaille sur du plus long terme, sur la construction d'un projet de territoire et sur la conduite de projets transversaux dont la maîtrise d'ouvrage revient in fine à l'intercommunalité. Le chargé de développement est un relai local de l'EP-PNM qui n'existait pas en pratique avant, compte tenu des relations d'évitement et de conflits dominantes entre les agents de terrain et les acteurs locaux :

« J'ai rarement travaillé avec le secteur du PNM sur mon territoire (...). Les agents de développement, ils sont sur les vallées, ils habitent sur place, ils connaissent le territoire, ils participent aux évènements, ils se rendent compte des manques et des problèmes de certaines communes. La proximité leur donne de la crédibilité. (...) Charte ou pas charte, j'ai un relai au PNM sur le territoire, qui m'a sollicité pour des programmes que je n'aurai pas vu passé ou sur lesquels je n'aurai pas osé aller, le PADS par exemple. (...) Le PNM joue le rôle de coordinateur des collectivités. (...) Nous on a les compétences qui nous sont transférées par les communes, et une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour leurs travaux d'investissement. Toutes les communes nous mandatent sur quasiment tous leurs projets. (...) L'agent de développement rencontre les maires, demande les projets qu'ils ont, et anticipe beaucoup plus que ce que je faisais pour ne pas perdre l'argent » (Agent de développement d'intercommunalité).

Cette évolution du fonctionnement concret en interne, avec un relai d'information de terrain vers le siège parallèle à celui des agents de terrain du secteur aurait pu exacerber les tensions entre chargé de développement et chef de secteur. Mais elles se sont émoussées dans la pratique :

« Les maires sur certains projets nous voient ensemble. (...) Le chef de secteur intervient sur le milieu aquatique, le pâturage, le tétra, et moi j'interviens sur la légitimité du projet, sur la stratégie de développement local, sur l'image et la valorisation du PNM, sur la complémentarité et le partenariat entre la commune et le parc. Il est tentant pour un élu de jouer l'un contre l'autre, mais (...) les chefs de secteurs, je les vois régulièrement, je participe aux réunions de secteur pour dire ce que je fais et voir ce qu'ils font, et à chaque fois que je vais voir un maire pour une décision de fond, je prends bien soin avant de discuter avec le chef de secteur, ensemble on trouve une position commune, il est au courant de ce que je vais dire, et je lui fait un retour. (...) Je leur ai dit attention il y a ce jeu des élus à éviter totalement pour que les élus ne se servent pas de l'un pour obtenir des choses de l'autre, il faut qu'on se calle, qu'on ait bien les arguments de l'autre » (Chargé de développement local, juin 2012).

Nous retrouvons la figure du dédoublement interne de l'EP-PNM qui se fait dans l'alliance et non dans l'internalisation des conflits, comme dans le cas du point dur sur l'alevinage des lacs de montagne. Sur le plan de la gouvernance locale enfin, le travail du chargé de développement a occasionné deux déplacements. Un premier déplacement de type cognitif sur la façon d'envisager le développement avec un changement d'échelle d'espace et de temps qui aboutit à un clivage entre certains élus qui entendent en tirer partie de ce changement et des ressources du PNM :

« Le PADS a débouché sur une grosse étude d'état des lieux définissant à l'échelle des deux communautés de communes de la Tinée, une stratégie et un plan d'action sur 3 ans » (agent de développement d'intercommunalité).

« On a davantage retenu l'attention d'élus qui avaient des visions plus ambitieuses, des hommes de projet qui sont assez peu nombreux (...). Pour le PADS sur toute la vallée de la Tinée, les élus les plus mobilisés sont ceux qui avaient une vision élargie du territoire [citation de noms d'élus] qui ont une vision de développement économique et de développement local plus ouvert, (...) une vision plus large des enjeux des Alpes. (...) Les autres élus n'ont pas eu du mal à trouver des projets à inscrire, ils en avaient dans les tiroirs, mais il fallait se dégager de la logique de guichet » (chargé de développement local de l'EP-PNM, juin 2012).

Le second déplacement concerne la gouvernance locale, au sens d'organisation des acteurs locaux pour décider et agir en commun : la conduite concrète d'un projet comme le PADS a été l'occasion de mettre en place des organes de discussion et de décision collective qui n'existaient pas, et dont la pérennité est d'ailleurs peut-être menacée par l'intégration le 1^{er} janvier 2012 des communautés de communes de la Tinée à la métropole Nice-Côte d'Azur.

« Au début, c'était difficile de faire travailler les deux communautés de communes ensemble. (...) Pour le PADS, on a eu un comité de pilotage et un comité technique. (...) Le comité de pilotage décisionnel était composé des présidents des communautés de communes, de tous les maires, des élus et des techniciens de la Région, du commissaire de massif et de la préfecture. (...) Le comité technique avec les techniciens développement économique et les directeurs des communautés de communes, le chargé de mission montagne de la Région, celui de la DATAR, les techniciens du CG06, et les techniciens de la Préfecture devait boucler les plans de financements et voir par rapport au fléchage du FEDER quel projet inscrire sur quelle ligne de financement. Un comité de suivi réunissant les principaux élus locaux se réunissait avant le comité de pilotage, pour valider le plan d'action, les actions prioritaires, on passait à la validation par le comité de pilotage, puis le comité technique finalisait les financements pour que les techniciens valléens montent les dossiers de demande. (...) Ça préfigurait une gouvernance qui finalement n'arrivera peut-être pas avec la disparition des

communautés de communes et la création de la métropole » (chargé de développement local de l'EP-PNM, juin 2012).

Ce déplacement peut être décrit comme le passage d'un référentiel de « guichet » vers un référentiel de « projet ». Le premier se traduit par le fait de « *prendre en considération les demandes et les contextes de chacun pour ajuster la règle aux situations singulières* » (Weller 1999), p.9). Le second ancre au contraire les décisions dans un projet global auquel les initiatives de chacun doivent s'adapter ce qui améliore potentiellement la cohérence de l'action territoriale. La situation décrite est transitoire, et des concessions doivent être faites dans chacun des référentiels :

« Là, on avait des projets multiples et variés sur le terrain. Les projets dans les tiroirs, on les a fait rentrer quand même dans les axes du PADS. La DATAR nous l'a reproché sur les sentiers de découverte, il y a eu beaucoup de petits projets très concrets et pas trop d'étude ». (Chargé de développement de l'EP-PNM, juin 2012).

(Eventuellement possibilité d'ajouter des éléments de l'enquête sur le développement local). Ce déplacement est peut-être une prémisse à quelque évolution de la gouvernance politique des Alpes-Maritimes, qui l'écarterait du clientélisme, de la juxtaposition des maires et des petits projets locaux qui permettent de l'entretenir, pour aller vers des positionnements politiques ancrés dans des stratégies et projets territoriaux plus vaste et de moyen terme.

Retenons globalement de l'étude de ce point dur à propos des stations de ski, que ces différents déplacements débordent largement de l'écriture de la charte en tant que telle. Le « chantier-charte » est une opportunité pour faire évoluer des relations et des modalités d'action collective tant en interne, qu'entre l'EP-PNM et d'autres acteurs du territoire.

Chapitre 3 : Travail de réforme et spécificités du champ des politiques territoriales de la nature

Section 1 : Des politiques publiques atypiques dans le paysage institutionnel français

Nous allons ici envisager le premier point que le détour par la littérature des Communs nous a invité à approfondir : les singularités des PTN dans le paysage institutionnel français. Nous verrons que ces politiques se caractérisent par un foisonnement expérimental, une complexité et des difficultés de gouvernementalité dues à leur substance même (la biodiversité et le patrimoine d'un territoire). Nous soulignerons également qu'elles sont à la croisée de multiples transformations imbriquées, certaines étant profondes et spécifiques, d'autres communes à l'ensemble des politiques publiques mais en tension forte avec la culture spécifique des PTN, que heurtent également frontalement les évolutions managériales du nouveau management public et de son référentiel néolibéral.

1.1 : Le foisonnement expérimental de politiques publiques substantiellement complexes

1.1.1 : Le foisonnement expérimental de politiques publiques récentes

La rencontre de l'environnement-nature (milieu biophysique, espace géographique), avec l'environnement-système (système d'interactions et d'interdépendances entre nature, société

et milieu biophysique) et l'environnement-problème (objet de préoccupation sociale nécessitant des actions spécifiques) ne se stabilise en tant qu'objet de politiques publiques que dans les années 70 (Godard 1992). La création du ministère de l'environnement (« *ministère de l'impossible* » de Robert Poujade) ne date que de 1971. Florian Charvolin (2003) en a décrit les arcanes, par une analyse détaillée des archives en insistant sur le rôle des documents et des différentes visions de l'environnement qu'ils articulent. La création d'une administration déconcentrée ne date que 1991 avec les DIREN (Lascoumes et Le Bourhis 1993). Les politiques de la nature qui sont l'objet de notre travail sont un peu plus anciennes (1960 pour les PNx, 1967 pour les PNR, 1975 pour le Conservatoire du littoral, 1976 pour la loi sur la protection de la nature créant les réserves naturelles et les espaces naturels sensibles...) mais ne datent que de la seconde moitié du XX^{ème} siècle, marquée par des crises environnementales qui ont transformé le statut de la nature dans la société : l'espace de production, de loisir et de récréation est devenu un milieu vivant et dynamique qu'il s'agit de protéger des hommes et de leurs activités (Kalaora 1998). « *L'environnement, ça n'existe pas* » postule Pierre Lascoumes (1994) pour souligner qu'il est d'abord une construction sociale, « *une nature travaillée par la politique* » (p 10). De cette émergence tardive et rapide résulte un « foisonnement expérimental » qui se traduit par l'hétérogénéité et le nombre important de dispositifs institutionnels qui se superposent ou s'entrecroisent pour ressembler à des sculptures « à la Tinguely » (Lascoumes 1994) créées dans une logique de bricolage et de jeu de mécano. Il en résulte aussi un foisonnement expérimental dans le recours aux savoirs mobilisés (Granjou, Mauz et al. 2010) car ce secteur d'action publique est marqué par une forte demande d'expertise dans un contexte d'incertitude prononcée des savoirs (Godard et Hommel 2007, Theys et Kalaora 1992) qui le distingue de secteurs plus anciens ou plus « routinisés ». L'émergence de l'écopouvoir (Lascoumes 1994) des experts, ingénieurs, et techniciens dans le domaine de l'environnement est récent. Le développement d'un corpus de savoirs spécifiques aux objectifs de protection de la nature l'est aussi (Micoud 1993, Micoud 2002) et la professionnalisation des « métiers de la nature » est toujours un processus en tensions (Granjou, Mauz et al. 2010). Il n'y a pas de corps d'ingénieurs de l'Etat spécifique à l'environnement et la création de corps de techniciens et d'agents techniques date de 2001. Les dispositifs d'action publique environnementale sont toujours en pleine recomposition (fusion en 2009 des DIREN avec les DRIRE du ministère de l'industrie et les DRE du ministère de l'équipement, création en 2010 du ministère de l'Écologie du Développement durable des Transports et du Logement par fusion des ministères de l'Environnement et de l'Équipement, territorialisation du Grenelle de l'Environnement...). La jeunesse, le caractère foisonnant et non stabilisé de l'action publique environnementale est un facteur de fragilité administrative, politique et financière, mais aussi d'incompréhension et de confusion par le grand public et les acteurs des territoires : peu

d'entre eux différencient par exemple les PNx et les PNR alors que ces deux PTN recouvrent des degrés de protection et des réalités institutionnelles différentes. Nombre d'entre eux se plaignent de ne pas savoir à quels interlocuteurs s'adresser ou insistent sur le caractère incompréhensible et très changeant de ces politiques. A ce facteur d'histoire institutionnelle des politiques de la nature, il faut ajouter des spécificités liées à leur substance même.

1.1.2 : La biodiversité comme objet complexe et controversé

« La gouvernance de la biodiversité concerne la définition d'un ensemble de normes et de valeurs sociales nécessaires à la régulation des relations entre acteurs utilisant, contrôlant et gérant les ressources naturelles »⁴... vaste programme dont sont chargées les PTN sur leur territoire de compétence. Le défi est plus vaste encore puisque cette définition est ciblée sur les ressources, or le concept de biodiversité lancé dans la communauté scientifique dès 1988 par la publication de l'ouvrage d'Edward O. Wilson intitulé « Biodiversity » (actes du « National Forum on Biodiversity » de 1986 à Washington), recouvre la diversité du vivant sous toutes ses formes et à tous ses niveaux d'organisation (gènes, espèces, écosystèmes, paysages et leurs interactions) (Aubertin et Vivien 1998, Barbault 1997, Barbault 2005, Barbault 2006, Marty, Vivien et al. 2005). Les PTN ont une responsabilité spécifique par rapport à « l'urgence écologique » d'érosion de la biodiversité : dans les années 80, des scientifiques « lanceurs d'alerte » craignent qu'une « sixième extinction massive des espèces soit en cours », la cinquième étant celle qui a été à l'origine de la disparition des dinosaures il y a 65 millions d'années. Les deux caractéristiques particulières de cette crise sont le rythme de disparition des espèces (de cent à mille fois supérieur aux crises précédentes) et la prégnance des causes d'origine anthropique : changement d'affectation des sols transformant les habitats, espèces envahissantes, surexploitation, pollution, changement climatique, croissance de la consommation... (Barnosky, Matzke et al. 2011). On estime ainsi qu'aujourd'hui un mammifère sur quatre, un oiseau sur huit, un tiers des amphibiens et 70% des plantes sont menacés. Les derniers travaux issus de l'évaluation des écosystèmes pour le millénaire (Millenium 2005) montrent que le risque de voir disparaître de 15 à 37% de la biodiversité d'ici à 2050 est élevé. Ce constat est publicisé à l'échelle mondiale pour la première fois lors de la conférence des Nations Unies à Rio en 1992 où est adoptée la « Convention pour la diversité biologique » (CDB). Aujourd'hui signée par 193 Etats et entrée en vigueur depuis 1993, son opérationnalité prend forme lors du « Sommet

⁴ Introduction à l'atelier « Gouvernance de la biodiversité » lors de la Conférence internationale « Biodiversité : science et gouvernance » organisée à Paris du 24 au 28/1/2005

de la Terre » de Johannesburg en 2002 où les parties signataires s'engagent à « parvenir d'ici à 2010 à une réduction significative du rythme actuel d'appauvrissement de la biodiversité aux niveaux mondial, régional et national à titre de contribution à l'atténuation de la pauvreté et au profit de toutes les formes de vie sur terre ». Dans sa « stratégie nationale pour la biodiversité », la France prend l'engagement de stopper son érosion avant 2010 : la question sort du champ scientifique pour être portée à l'agenda public global et local (Fortier 2009). Mais cet engagement n'est pas tenu (Gilbert 2009). Plusieurs raisons sont en général avancées : les écologues (Barbault 2010) avancent que la biodiversité est un objet encore controversé, un ensemble multiple, complexe qui reste très inégalement connu et compris (10% seulement des insectes seraient par exemple répertoriés). Les moyens de mesures de la biodiversité sont par ailleurs encore inappropriés et insuffisants, ce qui la rend difficile à évaluer sur une courte période de temps, malgré toutes les recherches faites pour déterminer des « indicateurs de la biodiversité ». Les chercheurs en sciences sociales insistent de leur côté sur la construction sociale de la biodiversité (Aubertin, Boisvert et al. 1998) et de l'impératif de stopper son érosion, sur les acceptions variables qui en sont faites, ou encore les conflits et débats contradictoires qui remettent l'action à plus tard (Séné 2010) : la controverse oppose notamment les pays développés et les Etats en développement ou émergents. Ces-derniers mettent en avant les causes relevant de la mondialisation, de l'extension du marché, des modèles de croissance et de développement économique non durable des pays du nord. Ceux-ci et les firmes internationales dénoncent l'origine locale de la perte de biodiversité liée à la pauvreté des populations des pays du sud ainsi qu'aux dysfonctionnements de leurs structures administratives et étatique pour la préserver. Les PTN ont donc pour substance un objet controversé, incertain, aux contours flous, dont l'évolution est difficile à évaluer, et qui doit être envisagé dans l'entrecroisement de plusieurs échelles de temps et d'espace (une espèce peut être abondante localement, mais néanmoins à préserver car rare à une échelle plus large). L'extension récente des missions des PTN au « développement durable » ne simplifie pas les choses : nous avons souligné son caractère tout aussi flou et polysémique ! Comment dès lors agir sur de tels objets, dans un champ marqué par autant d'incertitudes ? Avec quelles compétences et quels outils ? Les PTN relèvent à n'en pas douter de l'action dans un monde incertain (Callon, Lascoumes et al. 2001), et de la complexité qui demande des cadres de pensée et d'action adaptés (Fortin 2000, Morin 1990, Morin 1990).

1.1.3 : Des difficultés substantielles de gouvernementalité

Cette complexité substantielle, ces incertitudes inhérentes et l'impossibilité de se référer à une objectivité extérieure incontestable sont à l'origine de problèmes spécifiques de gouvernementalité pour reprendre le terme de Michel Foucault, plus neutre que ceux de gouvernement ou de gouvernance. Ces problèmes sont largement documentés dans la littérature avec des auteurs qui se demandent si la nature est gouvernable (Theys 1993), d'autres qui décrivent les difficultés rencontrées pour administrer la nature (Selmi 2006) ou soulignent que la mise en œuvre de ces politiques publiques est souvent longue et chaotique (Lascoumes 2008). Certains notent d'ailleurs le paradoxe suivant : bien que les politiques d'environnement aient été avant-gardiste dans l'expérimentation de nouveaux modes de gouvernance, bon nombre de constats critiques concluent à l'efficacité très limitée des formes d'action publique qui en relèvent (Le Bourhis 2012). Les principales sources de difficultés mises en évidence sont les suivantes : la transversalité et le caractère intersectoriel des enjeux à traiter ; l'hétérogénéité des formes d'action publique mobilisées (Lascoumes et Le Bourhis 1993) ; l'articulation des échelles d'espaces ; le découplage des temporalités lentes de l'écologie et des systèmes sociotechniques concernés (cycle de vie de ces politiques publiques de l'ordre de 30 à 50 ans) avec le temps court du politique et de l'action publique ; la captation des débats par les acteurs les plus puissants, le découplage entre gouvernance de ces politiques et décision, ou encore l'abondance de discours qui masquent l'absence de volonté politique (Theys 2002). Les PTN font partie des politiques publiques à « basse gouvernabilité » caractérisées par une très grande instabilité ou au contraire une très grande inertie des phénomènes, le caractère partiellement structuré et toujours controversé du problème à résoudre, l'inefficacité des mécanismes d'ajustement et d'autorégulation à disposition des acteurs, le manque de ressources et de légitimité des instances de coordination et leur incapacité à élaborer ou faire accepter des objectifs clairs, autrement dit, de réaliser un consensus autour d'un projet ou d'une règle du jeu reconnue (Theys 1993). De plus, la marge de manœuvre des gestionnaires des PTN est très étroite. Au niveau supranational, les politiques environnementales sont plus que d'autres très encadrées par le droit européen : selon l'agence européenne de l'environnement, 85% des textes dans ce domaine ont pour origine les directives ou les règlements européens, qu'ils soient sectoriels ou relatifs au droit à l'information (Convention d'Aarhus, 1998), avec une volonté de convergence particulièrement forte (Jordan, Schout et al. 2004). Au niveau infranational, la relative jeunesse de ces politiques, leur actualité dans l'opinion publique et leur foisonnement multiplie les acteurs et les institutions qui se positionnent comme porte-parole des enjeux de protection de la nature et du patrimoine à des titres divers : les PTN spécifiquement dédiées à cela sont rattrapées par les collectivités locales et « l'écologisation » (Alphandéry et Fortier 2007, Deverre et De Sainte Marie 2008, Mélard 2008, Mougnot et Roussel 2005) d'autres politiques publiques de l'espace rural (voir

concurrence entre la charte du PNV et les SCoTs par exemple). Les politiques de la nature se développent fortement en dehors des territoires de PTN dans une approche prenant de plus en plus en compte la nature ordinaire (Mougenot 2003) et les trames vertes et bleues considérées comme le « *tissu vivant du territoire, qui assure les continuités et les proximités entre milieux naturels et permet aux espèces de circuler et d'interagir et aux écosystèmes de fonctionner* » (Meeddm 2007). La société civile voit également son rôle s'accroître à l'occasion de conflits environnementaux intenses (Hayes 2002, Lolive 1999), et les associations de défense de l'environnement se sont professionnalisées (Ollitrault 2001). Le double mouvement d'extension croissante des PTN au développement durable, et d'investissement de la protection de la nature et du patrimoine par de nombreux acteurs dans et en dehors de ces territoires réduit la marge de manœuvre spécifique des PTN à portion congrue. Enfin, rappelons une dernière difficulté de gouvernementalité due à leur caractère territorial : nous avons détaillé à propos des PNx que leur pilotage, leur management interne et leur gouvernance territoriale sont intimement liées. Les dynamiques de transformation internes et de transformation de la gouvernance territoriale sont les deux facettes d'une même réalité, ce qui rend leur articulation et leur cohérence à la fois indispensable et difficile. L'ensemble des ces difficultés substantielles de gouvernementalité explique que les politiques environnementales « cherchent encore » des formes d'action publiques différentes des formes standard. Une tendance récente qui s'affirme s'appuie sur la notion de « responsabilité » (Guillarme 2008) ou de « co-responsabilité » (interterritoriale, intersectorielle, intergénérationnelle) pour expliciter ces interdépendances et « *faire rendre des comptes* » aux responsables, mais aussi aux citoyens avec une nécessité de changement de pratique individuelle (consommer autrement, se déplacer autrement...) mise en avant (Salles 2009). Face à l'injonction écologique, les pouvoirs publics tendent à promouvoir des politiques environnementales présentées comme plus efficaces et plus équitables en jouant sur ce double registre de la responsabilisation collective et de l'interpellation d'un individu impliqué (Salles 2006). Nous verrons ci-dessous que cette approche par la « co-responsabilité » se développe dans les PTN derrière la notion de « solidarité » et le paradigme post-intégrateur.

1.2 : Des politiques publiques au croisement de multiples transformations imbriquées et en tension avec leur culture institutionnelle

1.2.1 : Un changement profond de paradigme des politiques de la nature

Nous l'avons déjà abordé dans la section précédente : les politiques de la nature sont spécifiquement marquées depuis les années 80 par un changement d'ordre paradigmatique (Hall 1993) souligné dans les études historiques des aires protégées (Dearden, Bennet et al. 2005, Locke et Dearden 2005, Mathevet, Thompson et al. 2010, Philipps 2004). Nous l'avons qualifié de passage d'une approche ségrégative à une approche intégrative, même si les termes diffèrent dans la littérature : modèle « fence and fines » (Barett et Arcese 1995), paradigme radical (Depraz 2008), modèle classique (Philipps 2004, Rodary et Castellonet 2003) ou de préservation statique (Mose 2007) pour le premier paradigme ; conservation participative ou intégrée (Rodary et Castellonet 2003), paradigme intégrateur (Depraz 2008), moderne (Philipps 2004), de nouvelle conservation ou d'approche dynamique (Mose 2007) pour le second. Le paradigme ségrégatif part du principe que l'homme est une menace pour une nature qu'il faut protéger pour sa valeur intrinsèque contre les influences anthropiques, et que les aires protégées sont territorialement définies pour cela. Il a abouti à des limites d'efficacité et de gouvernance conflictuelle. Le paradigme intégratif part du principe que l'homme fait partie de la nature, et qu'il s'agit de préserver plutôt un bon équilibre entre nature et activités humaines en passant de la protection de la nature à une gestion dynamique de la biodiversité (Larrère et Larrère 1997). Il est aussi objet de critiques dans la littérature. Certains auteurs pensent qu'il menace la conservation de la biodiversité en diluant les objectifs des politiques de la nature, les faisant passer des compromis aux compromissions (Locke et Dearden 2005). Pour d'autres, les objectifs de conservation et de développement doivent être clairement séparés (Barett et Arcese 1995, Berkes 2004, Oates 1995). Cette approche « ouverte » des politiques de la nature est facteur d'instabilités en fonction des aléas politiques ou économiques locaux, ce qui n'est pas compatible avec les objectifs de préservation de moyen terme de la biodiversité (Rodary, Castellonet et al. 2003). Elle ouvre la porte au détournement des moyens de ces politiques au profit de quelques acteurs (Adams et Hutton 2007, Mermet et Benhammou 2005), ou des autorités dominantes qui renforcent leur pouvoir sur un territoire (Brockington 2004, Peluso 1993). Elle est porteuse de dérives localistes (Godin 1999), « territorial traps » (Agnew 1994) ou « local traps » (Brown et Purcell 2005) donnant trop d'importance aux visions politiques locales au détriment d'enjeu nationaux ou globaux. Enfin, ce paradigme actuellement dominant repose sur des percepts idéalistes qui gommant les asymétries de pouvoir et le caractère politique et conflictuel des PTN derrière le jargon des solutions « gagnant/gagnant » (Igoe et Brockington 2007). D'où pour certains, la nécessité de revenir à une approche ségrégative revalorisant la protection forte dans des aires protégées plus vastes (Soule et Terborgh

1999) en défendant un néoprotectionnisme (Hutton, Adams et al. 2005, Rodary et Milian 2009, Wilshusen, Brechin et al. 2002). Pour d'autres, il s'agit plutôt de passer à un nouveau paradigme « post-intégrateur » mettant en avant les liens fonctionnels qui unissent les hommes entre eux et à la biodiversité, ce qui nécessite un engagement moral et responsable spécifique des acteurs vis-à-vis de ces interactions de solidarité écologique (Mathevet, Thompson et al. 2010, Mathevet 2012, Thompson, Mathevet et al. 2011). A titre de synthèse sur les deux paradigmes principaux, nous reprenons ci-dessous le tableau comparatif dressé par Clara Therville sur le sujet (2013).

Encadré 36 : 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

Ces changements profonds, ces controverses entre les trois paradigmes que nous avons cités entraînent pour les agents des gestionnaires de PTN, et pour les acteurs de ces territoires des controverses particulièrement déstabilisantes sur le plan identitaire et professionnel (voir partie II et controverse sur l'identité des EP-PNx et l'évolution des métiers

de leurs agents). En plus de ces transformations profondes de paradigme, les PTN sont concernées par des changements qui affectent les politiques publiques territoriales en général et qui heurtent leur culture historique, toujours largement ancrée dans l'esprit des approches ségrégatives.

1.2.2 : Des politiques « en décalage » et des transformations générales en tension avec leur structure institutionnelle historique

Les analystes des politiques publiques s'accordent sur quatre grandes transformations qui remodelent l'action publique française aujourd'hui : l'eupéanisation qui interroge la pérennité du « modèle français », la territorialisation et la contractualisation qui questionnent la place de l'Etat, le tournant néolibéral qui en bouscule le fonctionnement et initie la « réforme de l'Etat », et l'impératif de participation qui met l'accent sur le caractère procédural des politiques publiques. Nous allons montrer que les PTN sont spécifiquement « en décalage » avec ces transformations qui entrent en tension avec leur structure institutionnelle historique, marquée par le paradigme ségrégatif que nous venons de décrire.

Nous avons déjà parlé du poids du droit européen et nous y reviendrons en détaillant la dimension juridique des PTN qu'il bouscule. Nous rejoignons la thèse d'Olivier Borraz et Virginie Guiraudon qui soutiennent que « *des changements profonds sont intervenus, mais qu'ils se caractérisent par leur caractère discret, incrémental, non délibéré et sans plan d'ensemble* » (p 21), le plus souvent en brandissant les spécificités du modèle français pour lancer des réformes qui le transforment en profondeur (Borraz et Guiraudon 2008).

En ce qui concerne l'évolution du rôle et de la place de l'Etat, avec la remise en cause d'un modèle vertical « centre/périphérie » (Grémion 1976) par la territorialisation, la décentralisation et la déconcentration, certaines PTN ont longtemps fait figure d'exception dans ce passage global du gouvernement à la gouvernance multi-acteurs caractérisée par des régulations plus horizontales. Le domaine de l'environnement, encore émergent et comportant une grande diversité d'actions sectorielles échappe à l'acte 1 de la décentralisation à partir de 1982. Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig (1996) décrivent en détail le passage « *d'un système politico-administratif centré sur des logiques cachées d'arrangement (...) à un monde qui se pose ouvertement la question de l'action collective et*

des modalités de son institutionnalisation » (p 581) dans lequel le territoire constitue le lieu de définition des problèmes publics, avec une action publique plus « *inter-organisationnelle* », où se joue « *la fin d'une gestion publique standardisée* » (p 583) ainsi que le passage « *d'une logique de production d'action publique (...) à une logique de construction d'action publique* » (p 583), qui passe par la réhabilitation de « *la dimension politique de l'action collective et de la gestion territorialisée* » (p 584). C'est exactement ce qui se trame dans la réforme des PNx français à partir de 2007. Les PTN sont souvent perçues comme anachroniques par les acteurs : certains élus de Vanoise considèrent par exemple l'EP-PNV comme une réminiscence d'un Etat centralisateur d'un autre âge, en décalage avec la décentralisation et tous les transferts de compétences aux élus qui l'on accompagnée. Les PTN, ou en tout cas leur perception, fait encore souvent largement écho aux administrations de type wébérien en tant qu'institutions différenciées, spécialisées, chargées au nom de l'Etat de faire appliquer des règles pour orienter les conduites au sein d'une communauté locale à travers l'usage de la contrainte matérielle et/ou juridique (Weber 1995). Leur organisation pratique est en effet conforme aux cinq principes généraux de l'idéal-type de la bureaucratie : la structure hiérarchique et impersonnelle de l'autorité ; le recrutement par concours ou sur la base d'un diplôme pour favoriser la compétence et éviter les choix discrétionnaires ; des garanties de carrières pour assurer aux agents leur indépendance face aux aléas politiques ; la séparation des fonctionnaires et des moyens d'administration ; et la subordination de l'administration aux organes politiques élus (plus discutable dans le cadre de certaines PTN sur lesquelles les élus n'ont jusqu'à récemment que peu de prises). Malgré la décentralisation, la déconcentration et la territorialisation de l'action publique, les PTN sont restées un modèle de « *jardin à la française* » marqué par une triple tutelle de l'Etat : juridico-administrative, financière, et technico-scientifique (Gaudin 2007). Par rapport aux constats généraux d'affaiblissement et de perte de centralité de l'Etat (Duran et Thoenig 1996), des auteurs ont montré pour les politiques de l'eau (Le Bourhis 2002) ou d'autres politiques de la nature comme Natura 2000 (Pinton, Alphandéry et al. 2006, Pinton, Alphandéry et al. 2012) que l'Etat ne s'est pas retiré du jeu car ses agents s'emploient à y garder un rôle central, notamment dans l'organisation du débat et la décision collective. Pour les PTN, l'Etat garde aussi un rôle direct et uniformisant comme le montre le passage des chartes de PNx au tamis comparatif du Conseil d'Etat, leur cadrage progressif par des circulaires du ministère de l'écologie ou le fait qu'en parallèle de la négociation politique locale, plus discrètement, le droit en matière d'exercice régalién de la police de l'environnement, de port de l'uniforme... ait évolué de façon autonome vers un durcissement et une homogénéisation entre les agents des parcs nationaux et les autres agents de l'ONCFS et de l'ONEMA.

Nous avons déjà décrit et fait référence à la littérature concernant le tournant procédural des politiques publiques (Lascombes 1998) et l'impératif délibératif (Blondiaux et Sintomer 2002) qui sont les réponses apportées aux limites d'efficacité et de légitimité rencontrées par les politiques publiques dans les années 80 (voir section 2 de la partie II concernant l'approche par les controverses). Ils vont de pair avec le développement des démarches contractuelles que l'on peut analyser comme des processus de négociation explicite de l'action publique (Gaudin 2007) qui visent l'adhésion à un projet et la solennisation d'engagements. Les PTN n'échappent pas à cette évolution, mais elle entre en tension avec leur structure institutionnelle : le référentiel attaché à la protection de la nature et du patrimoine repose en effet sur un impératif scientifique qui a été renforcé par le risque d'érosion de la biodiversité que nous avons détaillé : *« la science occupe une place essentielle dans ce référentiel par suite de la nécessité de produire des connaissances pour éclairer les politiques publiques. Selon Ulrich Beck, en effet, la prise de conscience des risques liés à la modernisation et la critique du progrès se traduisent par l'élaboration de connaissances scientifiques dans de nouveaux domaines. Pour diagnostiquer les menaces et lutter contre leurs causes, il faut souvent recourir à tout un arsenal d'instruments de mesure, d'expérimentation et d'argumentation scientifique »* (Pinton, Alphanéry et al. 2012, p 280). Cet impératif scientifique entre en tension avec l'impératif délibératif dans la mesure où la parole de l'expert scientifique est surplombante, tranche, arbitre et donne une légitimité substantielle aux décisions. Notons d'ailleurs qu'en ce qui concerne les PNx, les juristes du ministère de l'écologie ont veillé de près à ce que les MarCoeurs ne créent pas de procédure, ce qui concrétise bien les limites données à l'affichage pourtant plutôt procédural de la loi de 2006, et le caractère demeurant substantiel de ces politiques.

1.2.3 : Une culture institutionnelle en tension avec la managérialisation et le référentiel néolibéral actuel

Plusieurs auteurs ont bien décrit le tournant néolibéral marqué par la montée en puissance d'un référentiel de marché (Jobert 1994, Muller 2008). Il met en avant les concepts d'efficacité, de compétitivité, de rentabilité et de performance. Entouré d'une rhétorique de modernisation, il doit répondre à une *« crise de gouvernabilité »* de l'Etat (Crozier 1988) portant sur *« ses limites budgétaires ou l'archaïsme de ses règles comme sur l'illisibilité des décisions par les citoyens »* (Gaudin 2007, p 71). Il insuffle une réforme de l'Etat qui se traduit concrètement par le développement du *« Nouveau Management Public »* ou *« New Public Management »* (Aucoin 1990, Bezes 2005, Hood 1991, Hood 1994). Celui-ci repose

sur trois principes imbriqués (Christensen et Laegreid 2001). Le premier est le renforcement du contrôle politique (parlement notamment) sur l'action des personnels administratifs (Gregory 1998, Hood 2001) qui induit un besoin de transparence et d'évaluation de leur action, fondé sur la notion de « redevabilité » (accountability). La mise en relation, très récente, des primes des directeurs de PNx avec le contenu de la lettre de mission qui leur est signée par la tutelle ministérielle s'inscrit dans cette perspective. Mais cela heurte de front les arrangements caractéristiques des PTN sur lesquelles les élus avaient globalement peu prise et dont l'évaluation à peine balbutiante était presque considérée comme illusoire compte tenu de la complexité de la biodiversité, de l'évolution du patrimoine territorial et de la multiplicité des facteurs qui l'influencent : comment évaluer la part spécifique de la PTN dans les changements observés ? En l'absence de dispositif d'évaluation, les PTN étaient, comme le souligne Patrick Le Lidec à propos des collectivités et politiques locales conduites par les élus, un cas de « *pouvoir sans la responsabilité* » (Le Lidec 2005). Le second principe du NPM est d'ordre managérial et vise à diffuser dans le secteur public des méthodes éprouvées dans le privé comme les lettres de mission, le contrôle de gestion ou les indicateurs de performance (Carter, Klein et al. 1995, James 2004). L'insistance est également mise sur la transversalité, le partage d'expérience, des logiques de fusion ou de création d'agences permettant une déconcentration, une autonomisation, voire une externalisation. En la matière, les PTN sont encore des politiques publiques « en décalage » : peu de culture et d'outils managériaux et des PNx, par exemple, habitués à fonctionner comme des baronnies indépendantes et autonomes. D'où le second pari difficile de la loi de 2006 que représente la création de l'établissement public « Parcs Nationaux de France » qui est pourtant loin d'une logique d'agence gouvernementale (Bezes 2005, James 2003). Contrairement à l'action publique sanitaire dont l'intégration s'est faite suite à des crises et scandales à travers la création de l'AFSSA (Agence française de sécurité sanitaire des aliments) et de l'AFSSE (Agence française de sécurité sanitaire environnementale) (Benamouzig et Besançon 2005, Granjou et Barbier 2010), nous avons souligné le caractère très dispersé et foisonnant des PTN. L'idée d'une agence de la nature susceptible de les intégrer ne date que de 2010 (Cgedd 2010). Le projet a été mis en sommeil puis remis à l'agenda politique par le président de la République lors de la conférence environnementale le 14/09/12. Un rapport récent propose la création d'une Agence Française pour la Biodiversité, ne regroupant à ce stade que les réseaux de gestionnaires de PTN et non les gestionnaires eux-mêmes (Michel et Chevassus-Au-Louis 2013), ce qui traduit bien les difficultés institutionnelles, structurelles et culturelles d'une telle réforme aujourd'hui. Le troisième principe du NPM répond à un objectif de réduction des dépenses publiques et de libéralisation : l'introduction de mécanismes de marché, de concurrence, d'appel d'offres, ainsi que la réduction du nombre des fonctionnaires s'inscrivent dans cette perspective.

Cette évolution, dans le cadre de la LOLF et de la RGPP pose évidemment des difficultés aux gestionnaires de PTN. Nous avons vu dans le cas des PNx, que l'affichage politique de la réforme de 2006 leur a permis « d'échapper » un temps à ces politiques de réduction des moyens de l'Etat, mais qu'à partir de 2010 ces réformes structurelles discrètes et de fond interfèrent avec l'avenir de ces institutions peut-être plus que la réforme de gouvernance mise sur le devant de la scène. C'est aussi le choc entre la culture institutionnelle des PTN et le référentiel de marché qui se joue dans les multiples débats sur la monétarisation de la nature depuis une dizaine d'année, notamment avec l'avènement des services écosystémiques (Millenium Environmental Assessment, 2005) définis comme les bénéfices que les hommes tirent des écosystèmes. On en distingue quatre catégories : les services support (production primaire, habitat...), d'approvisionnement (nourriture, combustible, fibres...), de régulation (climat, qualité de l'air, cycle de l'eau...) et les services culturels et sociaux (éducatifs, d'inspiration esthétique, d'éco-tourisme...). Les pratiques d'évaluation monétaire de la nature à travers ces services rendus se sont beaucoup développées (Chevassus-Au-Louis, Salles et al. 2009, Credoc 2008, Teeb 2010), certains scientifiques considérant que c'est un moyen efficace de faire entrer la préservation de la biodiversité dans les pratiques. D'autres s'insurgent contre cette tendance en défendant que la nature n'est pas un « bien comme les autres » et qu'une éthique de la biodiversité spécifique est nécessaire (Igoe et Brockington 2007, Maris 2010, Norgaard 2010, Rodary et Milian 2009, Sullivan 2009).

En bref, Le développement du NPM pose des problèmes spécifiques aux PTN car leur « culture » institutionnelle est très éloignée de ses principes : la protection de la nature est un objectif en soi qui n'a pas lieu d'être efficient ; la connaissance des milieux et des espèces vaut pour elle-même indépendamment de toute utilité pragmatique ; les résultats d'une PTN sur un territoire sont trop difficiles à évaluer ; chaque territoire et chaque PTN est spécifique et toute fusion se traduirait par un affaiblissement de ces politiques ; les méthodes managériales du privé sont très éloignées des modes de fonctionnement initiaux en « pyramide inversée » que nous avons par exemple mis en évidence pour les PNx... Nous résumons dans le tableau ci-dessous les transformations générales de l'action publique et ce en quoi elles achoppent spécifiquement dans les PTN :

Encadré 37 : 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.

1.3 : Conclusion : des politiques atypiques et leurs conséquence sur le travail de réforme

Le travail de réforme des PTN doit tenir compte de l'ensemble des spécificités et difficultés que nous venons de souligner. Ces politiques sont substantiellement complexes et posent déjà intrinsèquement des problèmes de basse gouvernabilité, du fait de leur objet (controversé, flou, difficile à évaluer, transversalité, à la croisée d'échelles multiples d'espace et de temps...) et du fait de leur position dans le paysage institutionnel français. Le foisonnement expérimental de ce secteur d'action publique encore non stabilisé et son caractère concurrentiel rend de plus la marge de manœuvre des gestionnaires des PTN, et donc des réformateurs, très étroite : leur capacité à marquer les singularités de leur PTN, à expliquer simplement leur objet, à adopter des modes de pensée et d'action en univers complexe, mais aussi leur capacité à se créer des marges de manœuvre, et à construire leur autonomie seront déterminantes dans le travail de réforme.

Nous avons ensuite vu que les PTN sont avant même toute réforme spécifique, au carrefour de nombreuses transformations imbriquées. Un changement de paradigme en sape profondément les bases et alimente la controverse entre vision « ségrégative », « intégrative » ou « post-intégrative » dans un contexte historique où la gestion de la nature était perçue comme « le problème exclusif » de la PTN. Tout travail de réforme sera nécessairement à « double fond » car ces dimensions historiques, identitaires et culturelles seront sous-jacentes. L'attitude et les choix des réformateurs vis-à-vis de ces paradigmes pèseront sur les trajectoires de réforme. A ce changement profond s'ajoutent l'ensemble des transformations qui concernent les politiques publiques en général, mais qui bousculent spécifiquement des PTN longtemps « en décalage », ainsi que leur culture institutionnelle. Ce qui est perçu comme un anachronisme par certains acteurs doit-il faire l'objet d'une « mise au goût du jour » rapide de ces politiques publiques ? Leur substance spécifique justifie-t-elle le maintien de singularités ? Ces questions seront aussi sous-jacentes à tout travail de réforme. Elles rejoignent la controverse paradigmatique ci-dessus. La façon d'articuler ces multiples transformations au travail de réforme des PTN proprement dit, ainsi que les prises de positions « modélisantes » du réformateur (s'y opposer, les accompagner, prendre appui sur elles et les valoriser...) seront déterminantes dans les trajectoires de changement de ces institutions. Philippe Bézès et Patrick Le Lidec décrivent par exemple une articulation entre RGPP et réorganisation de l'Etat territorial sous forme « d'hybridation », les politiques de réduction budgétaires étant une opportunité de relancer et d'amplifier une réforme de l'administration territoriale engagée depuis 2002 (2010).

Section 2 : Valeurs, identités et symboles : des politiques publiques spécifiquement clivantes

Nous allons maintenant voir que cette complexité substantielle des PTN se double de dimensions identitaires et symboliques avec un caractère clivant et « personnel » qui accentue les difficultés du travail de réforme.

2.1 : Un grand écart entre les discours ancrés dans des idées et les pratiques

Nous avons largement décrit dans le cas des PNx plusieurs formes de théâtralisation définie comme ensemble de comportements fondés sur des idées a priori, de façon déconnectée des intérêts et des pratiques réelles : insistance sur le pouvoir hiérarchique du directeur cohabitant avec des pratiques d'autonomie fortes en interne ; perception des PNx comme des « abstractions » ; discours caricaturaux des « *petites bêtes contre les hommes* » en externe... Les PNx sont symptomatiques d'un décalage important de leur image de « *fleuron de la protection de la nature* », de « *bastions réglementaires* » alors que leurs pratiques y compris dans le cadre de la loi de 1960 ont toujours mélangé protection et développement, et sont marquées dans l'action plus par le compromis que par l'application rigide de la règle. Nos observations de terrain rejoignent en cela ce que Clara Therville a mis en évidence dans d'autres PTN que sont les réserves naturelles : « *il s'agit bien d'un cliché protectionniste et non d'un modèle protectionniste, c'est-à-dire la généralisation abusive d'une image protectionniste à l'ensemble des aires protégées, alors même que ces dernières sont bien souvent des objets hybrides, fruits de compromis sociaux.* » (2013, p 63). Si l'on adopte avec Anthony Giddens (1984) l'idée de trois ordres institutionnels qui permettent de stabiliser les institutions et les pratiques dans la durée (la signification porteuse de sens de dimension symbolique et rhétorique ; la domination aboutissant à une répartition des ressources et du pouvoir permettant institutionnalisation et action dans les sphères politiques et économiques ; et la légitimation à travers la production de normes ou dispositifs légaux), force est de constater que la dimension discursive des PTN est particulièrement importante et tourne autour de trois niveaux de discours qui ne se recouvrent que partiellement : celui des représentations communes dominé par des archétypes très peu informés (voire plus loin le rôle des médias), celui de l'écologie scientifique hypertechnicisé, et celui de l'écologie politique invoquant en permanence l'urgence d'un choix de société (Lascoumes 1994). Cette dimension discursive est importante au point qu'elle peut exister indépendamment des deux autres dimensions, pourtant essentielles pour passer à l'action. Elle peut même être un écran de fumée masquant l'inaction. Nombreux sont les observateurs à souligner l'écart spécifiquement fort pour ces politiques publiques entre les ambitions initiales des décideurs centraux et la mise en œuvre concrète (Le Bourhis 2012) ou le paradoxe entre une opinion publique globalement favorable à l'environnement et le peu d'actions concrètes réalisées, l'écart générant de l'indifférence plutôt qu'une prise de conscience ou de responsabilité (Bourg 2010, Boy 2009). Le passage au paradigme intégrateur -qui lui aussi reste largement

discursif et peu partagé chez les agents des aires protégées (Therville 2013)- contribue à renforcer l'écart entre discours et pratiques. Antoine Goxe (2007) a en effet bien souligné le caractère rhétorique du développement durable, l'effet de mode solidifié par les normes attendues des pouvoirs publics qui veulent voir dans tous les dossiers qui leurs sont soumis les mots suivants : animation, coordination, participation, concertation, co-production, médiation, réseau, intérêt commun, bien commun, vision partagée, identité territoriale, logique de projet, démocratie délibérative, participative, engagement, adaptation, anticipation, innovation, apprentissage par l'expérience... En poussant les choses à l'extrême on pourrait se demander si les PTN ne sont pas avant tout des politiques symboliques (Edelman 1964, Edelman 1971, Padioleau 1977) à propos desquelles les responsables politiques font d'autant plus preuve de volontarisme dans l'ordre du discours, que leur capacité ou leur volonté d'agir efficacement est faible. En suivant Ingolfur Bluhdorn, on pourrait même se demander si dans un « *tournant post-écologique* », ce ne sont pas des politiques « *de simulation* » dont l'écart entre discours et pratiques permet de répondre à la seule vraie question qui se pose à nos sociétés modernes : comment faire perdurer des modèles de sociétés qui ne sont pas durables ?

Ce grand écart trouve aussi explication dans l'histoire de l'écologie (Deléage 2000) et de la protection de la nature en France : « *la naissance de l'écologisme français est chaotique, laborieuse et complexe (...) [elle] est à son origine utopique, moralisatrice, revendicatrice et protestataire* » (Sainteny 2012, p 139 et 143). Dans les années 1970 les écologistes eux-mêmes acceptent et revendiquent cette identité puisque leur but ultime et avoué est de « *réaliser une utopie vécue* » et qu'ils ne voient guère d'autre alternative qu'entre « *l'utopie ou la mort* » (Dumont 1973). La rhétorique de la crise, de l'urgence, le vocabulaire emphatique et donc l'écart entre discours et réalité est à l'époque une condition indispensable à ces mouvements naissants pour se faire entendre et exister autour de la critique du mode de production industriel et du progrès technique (Mathieu 1992). C'est aussi une condition nécessaire pour rassembler une pluralité de sources idéologiques derrière une même bannière (Sainteny 2012). Le même mécanisme de montée en généralité quitte à créer un décalage entre discours et réalité se retrouve au moment de la création de bon nombre de PTN. A titre d'exemple, plusieurs auteurs ont montré que la création des PNx s'est faite sur des idées générales permettant à une variété d'acteurs d'y voir leur propres objectifs, que ce soit la préservation des grands ongulés, de la beauté des paysages, la pratique de la chasse alentours ou la redynamisation d'espaces ruraux en déprise... avec ensuite des accusations de promesses non tenues (Larrère 2009, Mauz 2002, Zuanon 1995). On assiste aujourd'hui avec la crise de l'érosion de la biodiversité, à la construction d'un discours d'urgence écologique basé sur l'idée que la dégradation de la nature par

l'homme va se retourner contre lui (Dorst 1965). Les sciences de la nature ont été les premières à lancer l'alerte (Chateauraynaud et Torny 1999) en soulignant le caractère irréversible de certaines perturbations anthropiques. Cette dimension discursive importante et l'écart que nous venons de souligner est ainsi une ressource stratégique pour les acteurs environnementaux, qui sont en général des « *acteurs faibles* » dans les systèmes d'action (Lascoumes et Le Bourhis 1993, Mermet 1992) : le « *caractère prescriptif de la directive habitat s'est appuyé sur la diffusion de l'idée que les menaces sur le vivant légitimaient les mesures de conservation de la biodiversité. La présence de cette notion dans les discours de la plupart des institutions ou organisations représentant les utilisateurs de l'espace rural montre combien la gestion de la nature a émergé comme norme d'action, pesant de plus en plus sur le déroulement de la concertation locale* » (Pinton, Alphandéry et al. 2012, p 279)). Ce grand écart se maintient donc dans le temps pour des raisons stratégiques, mais aussi pour des raisons pragmatiques : face à ces objets complexes aux contours flous que sont la biodiversité et le développement durable, les gestionnaires des PTN sont dans l'obligation de faire « schématique », voire quantitatif pour contrôler à distance ce qu'ils administrent. Ainsi, malgré l'insistance depuis quelques années sur la préservation de la nature ordinaire et les fonctionnalités écologiques, les agents qui travaillent pour ces politiques et le grand public mettent toujours en avant quelques espèces symboliques remarquables qui légitiment une politique de protection spécifique (chamois, bouquetin, aigle royal...) et dont ils suivent le nombre d'année en année même si la légitimité de ces suivis est de plus en plus contestée (scientifiquement le suivi annuel des populations de chamois n'est ni nécessaire, ni pertinent). La logique pragmatique l'emporte sur la raison scientifique et les pratiques restent éloignées du discours. La dernière raison qui explique que ce grand écart se maintienne dans le temps tient au rôle des médias. Pierre Lascoumes a analysé de façon éloquente ce qu'il nomme « *la force du naturalisme naïf et émotionnel dans les représentations communes* » (1994) à partir de la description du numéro de Paris-Match du 4 juin 1992 précédent la date d'ouverture de la conférence de Rio. Le traitement de l'information est court et se veut spectaculaire. La technique de narration combine des effets de dramatisation et de culpabilisation, reprenant « *la rhétorique classique du balancement entre un péché capital destructeur de l'ordre originel et la rédemption par un sauveur* » (p 40) : la terre (victime innocente) subit de nombreuses atteintes (par différents bourreaux), mais heureusement, la conférence de Rio (sauveur) va permettre à l'humanité de trouver une solution. L'inverse peut également être vrai : si l'on prend l'article du Figaro (26/7/12) sur l'épisode de la messe célébrée en cœur du PNM pendant l'été 2012, c'est « *une association* » locale habituée à organiser là « *une messe souvenir pour ses défunts* » (victime innocente) qui a été verbalisée pour défaut d'autorisation par les « *zélés gardes du parc national du Mercantour* » (bourreaux), ce qui a « *déclenché le courroux de plusieurs*

élus dont le maire de Nice, Christian Estrosi » (sauveteur). Dès qu'ils veulent communiquer « grand public » sur l'environnement, les élus, voire les experts médiatiques n'hésitent pas à recourir aux mêmes ressorts. La complexité des problématiques de la nature et de la biodiversité s'accommode mal du besoin d'efficacité immédiate du récit, et la tournure des commentaires situe les choses au plan moral général, entretenant ainsi le grand écart entre la simplicité naïve du discours et la réalité complexe. Pierre Lascoumes souligne une conséquence qui rejoint notre propos : « la difficulté pour les politiques rationnelles à trouver une assise véritable auprès de leurs destinataires. On soulignera ainsi l'écart considérable qui existe entre l'écologisme quotidiennement vécu, et les points de vue hautement rationalisés des discours tenus tant par les spécialistes de l'écologie scientifique que par les leaders de l'écologie politique » (p 39). L'influence importante des médias a été montrée par les sociologues de ce champ et en particulier leur rôle comme reproducteurs des cadres interprétatifs dominants. En matière de PTN on peut décrire le mécanisme suivant : les médias ne s'y intéressent qu'en cas de problème, quand l'actualité permet le spectaculaire (effet d'aubaine) ; se focalisant sur les problèmes, ils les survalorisent et appliquent un « schéma narratif » (Cohen 2011) qui va encore les amplifier par un décalage entre l'importance objective et ce qui est subjectivement rapporté et une montée en généralité mettant en scène des figures repoussoirs, des valeurs, des éléments moraux... Ce faisant leur caractère performatif sur le « sens commun écologique » tend à la prophétie auto-réalisatrice : l'écart entre des discours fondés sur des idées toutes faites et les pratiques réelles et complexes des politiques de la nature se maintient dans la durée.

2.2 : Des dimensions identitaires et personnelles très clivantes

Le caractère performatif du discours des médias est d'autant plus fort que tout le monde, à titre individuel se sent personnellement concerné, « touché » par les questions de nature et d'environnement : elles interrogent chacun dans son rapport à l'espace (le fameux slogan « agir local, penser global »), son rapport au temps (lien avec ses enfants et les besoins des générations futures, avènement d'une nouvelle temporalité longue contrastant avec les « temps modernes » (Micoud 2012)), sa responsabilité (Salles 2009) et son rapport à l'environnement, qui peut aller du bien privé (propriété, jardin) au bien commun (biodiversité, qualité de l'eau) en passant par un patrimoine territorial propre à une communauté restreinte

(paysages, quiétude, coins à champignons...) tant les notions d'environnement, de nature ou de patrimoine sont malléables et faciles à conjuguer à plusieurs échelles (Barbier 1992, Lafaye et Thévenot 1993). Le grand écart que nous avons caractérisé vient aussi de la force de l'intérêt individuel immédiat par rapport à une responsabilité collective floue et de long terme : d'où la prégnance du phénomène NIMBY (Not in my Back-Yard) très souvent basé sur des argumentations d'ordre environnemental ou écologique (Wolsink et Devilee 2009) même si cette forme d'argumentation peut aisément être disqualifiée en soulignant l'incapacité des requérants à adopter un point de vue plus général que la seule défense de leurs intérêts individuels (Lascoumes 1994). Encore plus individuellement, « *le discours écologique s'enracine dans un terreau affectif latent ; il s'édifie contre celui de l'aménagement prométhéen, et comme toute idéologie, il s'affirme de façon polémique* », dans une « *attitude manichéenne* », opposant « *la nature exploitée à celle protégée* » (Bozonnet et Fischesser 1985). Ces auteurs insistent sur la dimension imaginaire et personnelle de l'idéologie des rapports à la nature, que les travaux en psychologie environnementale tentent de cerner pour expliquer ou prédire les comportements individuels (Stern et Dietz 1994). Nous n'avons pas approfondi cette littérature, mais Clara Therville (2013, p 130) en fait une recension large en parcourant l'ensemble des facteurs qui forgent la relation personnelle d'un individu à la nature et aux enjeux environnementaux : variables socioculturelles (âge, niveau d'éducation, genre, religion) ; facteurs sociopsychologiques (vision du monde, attitude vis-à-vis des normes) ; facteurs situationnels, affinité par rapport à la biodiversité et croyances sur les relations homme-nature (biocentrisme où toute forme de vie a une valeur intrinsèque / anthropocentrisme / écocentrisme considérant qu'une chose est juste lorsqu'elle préserve l'intégrité, la stabilité et la beauté de l'écosystème au sens large) ; lien entre l'identité de la personne et ses rapports aux animaux, à des espèces données ou aux grands espaces sauvages. Depuis les années 2000, un champ spécifique (psychologie de la conservation) a même émergé et se définit comme l'étude scientifique et appliquée des relations réciproques entre les hommes et le reste de la nature avec une entrée particulière sur la manière dont on peut encourager la conservation du monde naturel (Saunders 2003). D'autres travaux abordent les perceptions des résidents ou des visiteurs à l'égard des aires protégées (Allendorf 2007, Cihar et Stankova 2006, Fiallo et Jacobson 1995, Newmark, Leonard et al. 1993) ou les effets de l'attachement au lieu, de l'identité et de la territorialité (Bonaiuto, Carrus et al. 2002, Halpenny 2010, Hinds et Sparks 2008, Stoll-Kleemann 2001). Ces rapports personnels à la nature ont aussi été travaillés par les philosophes, car il s'agit au fond de choix individuels éthiques. Trois grands modèles ont été décrits dans la littérature (Depraz 2008, Larrère et Larrère 1997, Mose 2007, Philipps 2004, Rodary, Castellanet et al. 2003) que l'on peut résumer ainsi : la « protection » d'une nature sauvage et remarquable passe par sa défense contre toute perturbation anthropique

considérée comme destructrice, ce qui peut aller jusqu'à la « préservation » (Muir 1916) en mettant la nature sous cloche pour la laisser évoluer selon ses propres lois ; la « conservation » (Leopold 1949, Marsh 1864, Pinchot 1910) vise à maintenir par une gestion adaptée les équilibres entre activités humaines et nature, dans une logique qui peut passer par une « gestion en patrimoine commun » (Ollagnon 1989) visant à transmettre cette richesse aux générations futures ; « l'exploitation » de la nature consiste enfin à en tirer les ressources dont l'homme a besoin à un instant donné, sans préoccupation sur leur gestion dans l'espace et dans le temps. Si l'on détaille ces trois modèles, on peut cerner six grandes visions et approches des relations entre l'homme et la nature.

Dans la première, il s'agit de « *sauver la nature pour sauver l'homme* ». Ceux qui s'en revendiquent accordent une valeur intrinsèque à la nature (élargissement du cercle de l'éthique à l'ensemble des formes vivantes) ou considèrent que les interdépendances sont telles que chaque forme de vie a son importance indépendamment de son utilité directe pour l'homme. La « Deep Ecology » (Naess 1973) soutient ainsi que la nature a des droits, d'autres approches insistent sur son caractère sacré, la religion annexant l'écologie et l'écologie rejoignant la spiritualité (Collectif 2002, Marcel 2009). Le WWF International a ainsi noué des relations avec les grandes communautés religieuses du monde et obtenu des engagements concrets (26 « cadeaux sacrés pour une Terre vivante ») rendus publics à Kathmandou le 15/11/2000. L'écologie scientifique met l'accent sur la capacité d'auto-régulation de la planète Terre (Hypothèse Gaia) à l'instar d'un organisme vivant dont il faut prendre soin (Lovelock 2001). Sinon, l'essor démographique actuel de l'espèce humaine est tel, et sa conduite si peu attentive aux grands systèmes de régulation, qu'un dérèglement global est à craindre dont le réchauffement climatique n'est qu'un des premiers symptômes. L'homme, encore dans un état d'ignorance scientifique profond sur ce fonctionnement global, ne pourra qu'en subir passivement les conséquences qui conduiront à sa perte : mieux vaut dès lors rapidement s'employer à atténuer l'impact des hommes sur la planète. L'écologie scientifique comprend aussi la thèse d'Edward O. Wilson (1993, 2002) dont nous avons déjà parlé, qui souligne le risque d'une sixième grande crise d'extinction à travers l'érosion de la biodiversité dont l'homme est le principal agent. René Dumont, Jean Dorst, Robert Hainard et Théodore Monod sont en France les grandes figures de ce mouvement qui fait à la fois l'éloge de la beauté de la nature, le constat sévère de sa fragilité et des dommages causés consciemment ou pas par l'Homme.

La seconde vision critique ces approches considérées comme de l'écologisme « pur et dur » excessif, et considère dans une approche « réformiste » de l'écologie (Shallow ecology) que « *l'homme doit rester la mesure de toute chose* » et qu'il faut porter une plus grande attention à l'environnement dans le seul et unique but de mieux répondre aux besoins et

attentes de l'Homme (Ferry 1992) en ne retenant de la « crise écologique actuelle » que trois dimensions : « *l'épuisement des ressources naturelles, la multiplication des déchets industriels et la destruction des cultures traditionnelles* » (Alphandéry, Bitoun et al. 1991). L'appel de Heidelberg (1994) signé par un grand nombre d'intellectuels dont 52 prix Nobel, et qui constitua le 1/6/92 un pavé dans la marre de la conférence de Rio, est représentatif de cette approche : il dénonce « *l'émergence d'une idéologie irrationnelle qui s'oppose au progrès scientifique et industriel et nuit au développement économique et social* » et appelle l'attention des gouvernants sur le fait que « *les plus grands maux qui menacent notre planète sont l'ignorance et l'oppression et non pas la science, la technologie et l'industrie (...) outils indispensables qui permettront à l'humanité de venir à bout, par elle-même et pour elle-même, de fléaux tels que la surpopulation, la faim et les pandémies* ». La croyance en la technique (avec une dose de scientisme) et la capacité des hommes à trouver des solutions aux désordres écologiques actuels est réaffirmée. La posture des Etats-Unis, refusant de signer le protocole de Kyoto sur la réduction des gaz à effet de serre en 1997 relève de la même philosophie : la préservation de la nature ne doit pas entraver le développement du marché, avec le postulat qu'une économie performante constitue la meilleure garantie pour une bonne préservation de l'environnement.

Une troisième approche, idéologiquement plus neutre, cherche à rendre compte des problèmes d'environnement au travers de la théorie économique (la nature et l'environnement sont solubles dans le référentiel économique dominant du marché plus ou moins régulé), soit autour d'approches classiques (Hardin 1968) visant à mettre en place des instruments de réglementation ou des instruments économiques (taxes, redevances, permis négociables comme sur le marché de droits à polluer, subventions, fiscalité, méthodes d'évaluation monétaire, services écosystémiques...), soit autour d'une approche de gestion des Communs (Ostrom 1990).

Une quatrième approche vise un réformisme radical en considérant que la crise écologique n'est qu'un symptôme parmi d'autres d'un dérèglement général marqué par une déviance des sociétés modernes : la logique de moyens a supplanté la recherche des fins, ces dernières étant plus ou moins oubliées (Ellul 1977, Ellul 1980, Illich 1973, Mumford 1974). Cette idée est notamment à la base de nombreux mouvements altermondialistes. La préservation de la nature est du coup l'un des vecteurs pour redonner du sens à un monde qui n'en n'a plus : il s'agit d'inverser radicalement les institutions et de reconstruire la société de fond en comble. L'homme doit reprendre le contrôle de l'outil, en veillant à renforcer son autonomie à l'égard de l'énergie, des ressources, d'institutions, d'entreprises... qui tiennent le pouvoir et le placent sous dépendance croissante en définissent à sa place ses besoins. L'économiste René Passet (1979, 2000, 2002), membre fondateur de l'association ATTAC

(Association pour la Taxation des Transactions financières pour l'Aide aux Citoyens) créée en 1998 est une figure emblématique de cette vision : il n'est pas possible de réduire les éléments de la nature à des biens économiques car ils assurent une fonction dans le milieu naturel, ce qui n'a pas de prix, car la valeur du système vivant dont l'homme fait partie tient au moins autant aux relations qui unissent ses éléments qu'à ses éléments eux-mêmes. Pour sortir de la crise, il faut selon lui rétablir la suprématie du politique sur l'économique et « *encadrer le calcul économique par un ensemble de normes assurant le respect des mécanismes par lesquels les sociétés et la biosphère assurent leur reproduction (...) Pour être durable, le développement doit se perpétuer à travers les générations. Une croissance qui s'accompagne de la destruction du milieu naturel et d'une dégradation sociale n'est pas un développement* » (Passet 2000, p 88 et 204), surtout si c'est pour répondre à des besoins construits qui n'en sont pas vraiment. D'où les discours autour de la décroissance et de modes de gouvernance mettant en avant la démocratie participative pour inverser la domination de la finance internationale et remettre la fin devant les moyens.

La cinquième approche replace la question écologique dans le mouvement général de développement de l'espèce humaine : parvenue, avec le signal de la crise écologique, à un stade critique de son évolution, la société humaine n'a d'autre choix que d'opérer une mutation radicale dans le comportement des hommes entre eux et avec la « *nature globale* ». La solution passe par une relation symbiotique avec la planète, qui demande à ce que l'Humanité devienne plus consistante, et franchisse un nouveau pas de maturité et d'accomplissement. Hans Jonas en est la figure emblématique, avec la construction d'une nouvelle éthique autour de la notion de responsabilité (Jonas 1990) : l'homme, ce « *Prométhée définitivement déchaîné* » obtient par la science et la technique associées à l'économie une telle puissance qu'il en vient à menacer la nature et la survie de son espèce. « *L'Homo sapiens est sous l'emprise de l'Homo faber* ». Pour sortir de l'impasse, il s'agit de faire entrer « *la planète entière dans la conscience de la causalité personnelle* » (p 17) selon le principe : « *Agis de façon que les effets de ton action soient compatibles avec la permanence d'une vie authentiquement humaine sur terre* », le moteur en étant la peur et l'anticipation d'une menace que l'homme n'est pas aujourd'hui capable de cerner précisément (Dupuy 2002). Hans Jonas va jusqu'à réfléchir à la mise en œuvre concrète de ces principes et conclut à une solution oligarchique qui a été souvent critiquée : « *Le véritable problème est le suivant : si, comme nous le pensons, seule une élite peut éthiquement et intellectuellement assumer la responsabilité pour l'avenir que nous avons indiquée, comment une telle élite est-elle produite et comment est-elle dotée du pouvoir de l'exercer ?* » (p 280). Ce précepte est tacitement repris par certaines associations de protection de la nature qui se vivent comme détentrices de la vérité, même si c'est dans une

logique de « citadelle assiégée ». Dans la même ligne philosophique complétée d'une approche par le droit, Michel Serres prône le passage de l'humanité avec la Terre du parasitisme à la symbiose dans le cadre du « *contrat naturel* » : l'union réussie différencie les éléments qu'elle met en relation, les interdépendances s'accroissent, mais la liberté augmente par la variété des relations et leur intensité (Serres 1990). Selon lui, il faut quitter le projet cartésien de la maîtrise de la nature, pour passer à la « *maîtrise de la maîtrise* » à travers un contrat qui doit être fondé en droit, même si, comme le contrat social de Rousseau, il a vocation à rester tacite : la Terre y intervient à travers tous les signaux qu'elle renvoie, ce qui donne à l'ensemble de ses porte-paroles humains un rôle significatif. Pour Michel Serres, cette coévolution de l'homme avec la Terre « *n'aura lieu que par une éducation politique et sociale inouïe et longue* » (Serres 2003, p 252), ce qui donne à la pédagogie un rôle primordial dans la résolution de la crise. Ce passage par la pédagogie, l'intervention auprès des jeunes générations est une posture très prégnante dans le monde de la protection de la nature. Edgar Morin contribue aussi à ce courant de pensée (Morin 1993) en critiquant lui-aussi la logique des sociétés modernes et l'inversion des moyens et des fins : « *On croit rationaliser la société pour l'homme, on rationalise l'homme pour l'adapter à la rationalisation de la société* » (p 108). L'adoption de cadres de pensée et d'action adaptés à la complexité est pour lui indispensable pour « *sortir de la crise de la modernité par autre chose qu'un pauvre post-modernisme* » (p 111) incapable de combler le vide consécutif à l'étiollement du mythe du progrès par un grand dessein politique. La « *pensée en pièces détachées* » révélée par la multiplication des structures, des commissions et des experts rend l'homme à la fois inconscient, irresponsable et impuissant face à des phénomènes naturels qui demandent une approche globale et une action prenant en compte des causalités circulaires. « *L'économie, qui est la science sociale mathématiquement la plus avancée, est la science socialement et humainement la plus arriérée, car elle s'est abstraite des conditions sociales, historiques, politiques, psychologiques, écologiques, inséparables des activités économiques* » (p 185). La solution est donc une révolution essentiellement cognitive : dans le co-pilotage qu'il s'agit d'organiser, la complexité doit prendre la barre avec une pensée plus sensible au contexte, apte à relier ce que la pensée humaine a pris l'habitude de délier.

La sixième et dernière vision des relations entre l'Homme et la nature s'organise autour de l'idée d'une « *cosmopolitique* » dépassant le couple nature/société, pour reprendre les termes d'Isabelle Stengers. Pour les sociologues des sciences, le réchauffement climatique, le problème des organismes génétiquement modifiés... ne sont pas des « crises de la nature », mais de nouveaux objets produits par l'Homme et qui débordent des grands clivages traditionnels entre nature et société, humains et non-humains. A l'approche

classique de la politique fondée sur un programme, doit succéder une démocratie procédurale permettant de débattre de ces nouveaux êtres, de leurs conséquences potentielles et des conditions de leur admission (Latour 1999).

Sans parler du négationnisme (nier le déclin de la biodiversité, le réchauffement climatique...), chaque individu se positionne consciemment ou pas selon l'une de ces visions du monde, de la crise écologique et des rapports hommes nature, qui chacune ont des réponses différentes aux questions : pourquoi protéger la nature ? En vertu de quelles valeurs : intrinsèques ou instrumentales comme la valeur économique, culturelle, esthétique, patrimoniale... ? En considérant l'homme comme extérieur, ou compagnon de voyage des autres espèces qui en font parti ? Et quelle nature protéger : la nature sauvage, rare, spectaculaire, ordinaire, le patrimoine socioculturel, les services écosystémiques... ? Les réponses à ces questions ont une dimension éminemment personnelle, qui se tisse dans un rapport de familiarité et a des implications de construction identitaire comme l'a montré Antoine Doré (Ouvrage Irstea) dans les mondes professionnels de l'élevage, créant ainsi des lignes de clivage « moi/les autres » ou « eux/nous ». Certains sociologues travaillent ainsi à établir des typologies en fonction du degré de sensibilité écologique passant par l'ignorance (ou réaction antiécologique), la sensibilité minimale consensuelle (importance des questions environnementales en général), la priorité à l'environnement sur l'économie (individus dits « sympathisants ») et l'engagement écocitoyen voire l'écologie politique (Bozonnet 2012). Soulignons enfin que cette dimension éthique et personnelle est tellement forte et prégnante que même les scientifiques se laissent aller à ces glissements de positions rationnelles qu'ils sont censés donner à des positions personnelles. La nature a longtemps fortement opposé les tenants de ce qu'Isabelle Mauz appelle la « sociologie verte » visant à conforter les acteurs faibles de l'environnement et la « sociologie rouge » considérant que l'environnement ne peut se lire qu'à travers les façons par lesquels il est construit et instrumentalisé par l'homme (Mauz 2009) : les finalités sont dans la nature et les moyens dans la société pour les premiers ; c'est l'inverse pour les seconds. Lors d'une enquête conduite auprès de membres de conseils scientifiques de PTN, instances destinées à donner des avis scientifiques à leurs gestionnaires, plusieurs enquêtés témoignent des frontières floues entre l'écologie militante et l'écologie scientifique. Même si elles ont tendance à se préciser, certains chercheurs se positionnent en dehors de leur champ de compétence en fonction de valeurs personnelles, identitaires et de principes éthique non scientifiques (Article Mauz, Cosson, Irstea).

2.3 : La cité verte : structure et limites d'un nouvel ordre de justification en public ?

Dans son approche de sociologie pragmatique, Laurent Thévenot distingue trois régimes d'engagement (Thévenot 2006). Le régime de la familiarité correspond aux liens qui s'établissent localement entre une personne et son environnement. Il correspond à des repères singuliers et personnels, en dehors de toute scène publique, mais qui forgent l'ensemble des dimensions identitaires dont nous venons de parler. Le régime de l'action repose sur l'intention d'un sujet humain, qui va mobiliser des objets comme moyens d'action pour parvenir à servir un intérêt ou une fin donnée. Le régime de la justification répond aux exigences de l'espace public où un tiers est convoqué, devant lequel tout argumentaire est évalué. Il nécessite une montée en généralité permettant de dépasser une situation particulière en convoquant un principe du bien commun, et des épreuves au cours desquelles sont mis en jeu des états des êtres en présence selon un principe d'équivalence. Luc Boltanski et Laurent Thévenot ont identifié six « ordres de grandeurs » à partir d'ouvrages de philosophie politique classique et de manuels du monde de l'entreprise. Ils ont identifié six registres de justification (ou « cités ») et leur principe supérieur commun : l'égalité pour le registre civique ; l'efficacité pour le registre industriel ; des liens personnalisés de confiance pour le registre domestique ; la reconnaissance par les autres pour le registre de l'opinion ; le marché pour le registre marchand ; et le caractère spontané échappant à la raison pour le registre inspiré (Boltanski et Thévenot 1991). Une synthèse des grandes caractéristiques de ces cités figure aux pages suivantes. Avec la multiplication de conflits sur la scène publique dans lesquels des acteurs de plus en plus variés invoquent l'environnement des sociologues se sont posés la question de l'avènement ou pas d'une septième cité verte (Barbier 1992, Barbier 1992, Lafaye et Thévenot 1993). Le premier point qu'ils soulignent est l'extrême malléabilité des arguments qui s'y rapportent. Ils se prêtent en particulier très facilement à des changements d'échelles de temps (passé, présent, futur) et d'espace qui permettent des montées en généralités dans les scènes publiques par des connexions entre l'action ponctuelle localisée et un impact global à long terme : ainsi l'augmentation du trafic aérien est-elle contestée par les riverains d'un aéroport pour des raisons de dérangement local, en dénonçant la pollution atmosphérique régionale et l'effet de serre responsable de la destruction globale de la couche d'ozone (Lamure et Vallet 1990). Cette capacité à lier des causes locales, singulières et ponctuelles avec des conséquences globales, générales et de moyen terme bénéficie autant aux lobbies locaux qu'aux associations de défense de l'environnement locales structurées en réseau national

(France Nature Environnement par exemple). La destruction d'une espèce protégée, même abondante localement peut être dénoncée au nom de l'érosion globale de la biodiversité dont le suivi a été institutionnalisé sur le modèle du GIEC avec la création de l'IBPES en 2012 (Intergovernmental science-policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services). L'argument environnemental est donc stratégiquement pratique, mais il est aussi miscible avec les six autres formes de bien commun disponibles, en invoquant le respect d'un patrimoine et de la qualité de vie (cité domestique), la beauté harmonieuse d'un paysage (cité inspirée), la médiatisation et la notoriété de personnalités défendant l'écologie (cité de l'opinion), le progrès technique que demande la prise en compte de préoccupations environnementales dans les projets (cité industrielle), l'intérêt général du développement durable avec sa dimension démocratique participative et la préservation de la biodiversité comme bien commun (cité civique) ou les services écosystémiques rendus (cité marchande). La défense de la nature peut donc se justifier dans tous ces registres, et à l'inverse des acteurs aux rationalités très différentes peuvent tirer partie de ces arguments pour dire qu'ils agissent pour la nature. Ainsi des élus locaux peuvent-ils défendre les pratiques locales contre une PTN en argumentant que les habitudes des acteurs territoriaux depuis des décennies ont justement contribué à créer le patrimoine qu'il s'agit de protéger aujourd'hui. Ainsi des chasseurs peuvent-ils défendre leurs pratiques en argumentant qu'ils participent à une régulation efficace de l'équilibre agro-sylvo-cynégétique. La malléabilité des arguments est une caractéristique spécifique qui représente autant une force qu'une faiblesse pour les défenseurs et les opposants aux PTN. Olivier Godard (1989) a bien montré comment le concept de nature, et avec lui des non-humains comme des animaux ou des végétaux pouvaient être embarqués dans les affaires des humains et dans les différentes cités auxquelles ils se réfèrent. Mais l'idée sous-jacente à plusieurs visions philosophiques des rapports entre l'homme et la nature que nous avons décrites est qu'il existerait une « cité verte » en tant que telle. Elle serait adossée à la cité civique (enjeu démocratique de société), à la cité inspirée (célébration de la beauté d'une nature à préserver) et érigée en critique du nombrilisme des intérêts locaux domestiques, de la superficialité de l'opinion publique ignorante des enjeux écologiques, du progrès industriel et de la domination du marché. Scientifiquement, l'existence d'une cité verte, c'est-à-dire d'un nouveau principe de jugement et de justification de l'action irréductible aux autres, serait valide si « *l'argumentation écologique [permet] d'asseoir une critique des principes de justification concurrents et [si] elle déploie une spécification du lien politique propre à fonder un accord légitime* » (Lafaye et Thévenot 1993, p 511). De fait, l'argumentation écologique bouscule les autres cités sur deux points au moins : l'extension de la communauté de référence au-delà de la « *commune humanité* » par rapport à laquelle se concrétise le sentiment d'injustice (Boltanski et Thévenot 1991), avec la prise en compte des générations futures et la valeur

intrinsèque éventuelle des non-humains selon l'éthique environnementale choisie ; et la notion de système ou d'écosystème qui accorde de l'importance et donc le support d'un jugement possible, aux relations entre entités autant que sur les entités elles-mêmes. Si l'on suit l'hypothèse d'une cité verte, il est intéressant de se poser la question des problèmes spécifiques qu'elle pose et de ses limites. Bon nombre d'auteurs ont souligné que l'invocation de la cité verte tourne rapidement au conflit en raison de son caractère critique contre la plupart des autres cités. C'est du reste à partir de l'étude de conflit environnementaux que ses contours ont été cernés (Lafaye et Thévenot 1993, Thévenot 1996) : le champ environnemental est indirectement l'occasion de régler d'autres comptes, comme le retrait de l'Etat sur le terrain, la prégnance croissante de l'Europe, un défaut de leadership politique local... Son invocation peut aussi être source de paradoxes en raison des tensions qu'il peut y avoir entre engagement sur le régime de familiarité et engagement sur le régime de justification publique : la proximité intime d'un élu avec le patrimoine paysager de sa commune peut s'exprimer dans les coulisses ou une discussion en tête à tête, alors que l'argument domestique de défense des intérêts locaux prendra le dessus dans une scène publique. Pour Jacques Lolive (2000) la cité verte aurait trois limites principales : la faiblesse relative de la justification écologique qui passe nécessairement par les porte-paroles de la nature (la mise en défaut de non-humains n'a encore pas la propriété de créer un sentiment d'injustice largement partagé) ; son effacement dans la justification domestique quand la défense du local devient prépondérante ; son manque « d'équipement » et d'épreuves de mesure. Nous avons effectivement déjà souligné que la complexité des objets de nature rend leur évaluation difficile. La mesure de la grandeur verte lors d'épreuves ad hoc est donc difficile, même si quelques instruments commencent à le permettre comme la standardisation de l'empreinte écologique, du bilan carbone, ou l'évaluation des services écosystémiques... Mais, et c'est une faiblesse supplémentaire, cette « mise en chiffre » pénètre difficilement la logique écologique et la justification verte perd d'autant plus en légitimité qu'elle est défendue de façon isolée et sur un registre militant. Les trois principales façons de dépasser ces limites décrites dans la littérature (Lolive, Tricot et al. 2000) sont les suivantes : l'élargissement des échelles d'espace et de temps pour éviter l'effacement dans la justification domestique, l'appui sur des principes éthiques, des normes ou des textes juridiques pour compenser la faiblesse des acteurs qui défendent la justification écologique (principe de précaution, principe pollueur/payeur...), et la constitution d'un socle de diagnostic, d'actions exemplaires, et de bonnes pratiques partagées pour servir de référence commune au moins aux acteurs concernés en l'absence d'épreuve et d'instrumentation générale. Montée en généralité, approche juridico-administrative et constitution pragmatique de référence communes sont donc les principales

réponses apportées à ce jour aux limites de la cité verte, si tant est qu'elle existe. Nous synthétisons ci-dessous ses caractéristiques.

Encadré 38 : Les mondes communs et l'hypothèse d'une cité verte

Adapté de (Amblard, Bernoux et al. 2005, Barbier 1992, Barbier 1992, Boltanski et Thévenot 1991, Lafaye et Thévenot 1993)

LES MONDES COMMUNS							Vert/écologique ?
(adapté de <i>De la justification, les économies de la grandeur</i>), par L. Boltanski, L. Thévenot, Paris, Gallimard, 1992.							
	Inspiration	Domestique	Opinion	Civique	Marchand	Industriel	
Principe supérieur commun	Se soustrait à la mesure. Jaillit de l'inspiration	Relations personnelles, hiérarchie tradition	L'opinion des autres	Prééminence des collectifs	Concurrence	Objet technique et méthode scientifique, efficacité, performance	Principe de précaution, de réparation, de prise en compte des générations futures
État de grandeur	Spontané, insolite, échappe à la raison	Bienveillant, avisé	Réputé, connu	Représentatif, officiel	Désirable, valeur	Performant, fonctionnel	Vert, propre, biodégradable, durable, non polluant
Dignité	Amour, passion, création	Aisance, bon sens	Désir de considération	Liberté	Intérêt	Travail	Responsabilité globale et de moyen terme
Répertoire des sujets	Enfants, artistes	Supérieurs, inférieurs, ascendants...	Vedettes	Collectivités	Concurrents, clients...	Professionnels	Génération futures, humains et non-humains
Répertoire des objets	Esprit, corps...	Préséance, cadeaux...	Noms, marques, messages	Formes légales	Richesse	Les moyens	Eau, atmosphère, climat, biodiversité, faune, flore
Formule d'investissement (prix à payer)	Risque	Devoir	Renonce au secret	Renonce au particulier, solidarité	Opportunisme	Investissement, progrès	Renonce aux intérêts de court terme
Rapport de grandeur	Singularité	Subordination, honneur	Identification	Adhésion, délégation	Possession	Maîtrise	Durabilité, caractère sauvage, remarquable
Relations naturelles	Rêver, imaginer	Éduquer, reproduire	Persuasion	Rassemblement pour une action collective	Relations d'affaires, intéresser	Fonctionner	Préserver, gérer en patrimoine commun
Figure harmonieuse	Imaginaire	Famille, milieu	Audience	République	Marché	Système	Nature idéalisée
Épreuve modèle	Aventure intérieure	Cérémonie familiale	Présentation de l'événement	Manifestation pour une juste cause	Affaire, marché conclu	Test	??? (empreinte écologique, bilan carbone, services écosystémiques...)
Mode d'expression du jugement	Éclair de génie	Appréciation	Jugement de l'opinion	Verdict du scrutin	Prix	Effectif, correct	Durabilité, maintien de la diversité ?
Forme de l'évidence	Certitude de l'intuition	Exemple	Succès, être connu	Texte de loi	Argent, bénéfique	Mesure	???
État de petit	Routinier	Sans gêne, vulgaire	Banal, inconnu	Divisé, isolé	Perdant	Inefficace	Polluant, non respectueux des équilibres globaux et de moyen terme...

2.4 : Conclusion : des politiques clivantes et leurs conséquences sur le travail de réforme

Résumons ici les conséquences et difficultés spécifiques du travail de réforme que posent les PTN que nous avons analysées comme des politiques clivantes sur le plan identitaire des valeurs et des symboles. Elles se caractérisent premièrement par un grand écart entre les discours ancrés dans des idées et les pratiques réelles concrètes. Le travail de réforme doit prendre quelque distance avec la dimension discursive prépondérante de ces politiques publiques : les arguments écologiques ont peu d'incidence effective sur les pratiques, ils sont parfois décrédibilisés et facteurs de défiance quand le gestionnaire lui-même n'aligne pas son discours et ses pratiques. Même si la simplification est nécessaire pour faire adhérer à

un projet des acteurs aux intérêts variés, elle est à double tranchant car elle tourne vite à l'irrationnel et à la caricature. Le réformateur doit donc user avec attention du discours, tenter en premier lieu de « sortir du théâtre » et être vigilant à la place de la dimension discursive dans la trajectoire de réforme. Nous avons vu que l'entretien dans le temps de ce grand écart entre discours et pratiques tient à des facteurs historiques, pragmatiques pour administrer la nature, mais aussi au rôle des médias. Les compétences de l'institution gestionnaire en matière de communication, la capacité du réformateur à tisser des relations d'alliance avec des acteurs des médias et à développer une communication autonome « à froid » pèseront fortement pour éviter le mécanisme que nous avons mis en évidence : communication uniquement sur les problèmes et « à chaud » en cas de crise, avec renforcement du « naturalisme naïf » dans ses registres de dramatisation et de culpabilisation. La nature des arguments déployés par le réformateur dans sa stratégie seront soit de nature à le renforcer (registre de la menace, d'un impératif, de la responsabilisation, de la culpabilité...) ou à l'affaiblir (discours de vérité fondé sur les faits et les intérêts concrets). Le travail de réforme devra gérer cette dialectique permanente entre discours simplifié et réalité complexe. Si l'on prend le modèle dit « des trois I » (idées, intérêts, institutions) (Palier et Surel 2005), la dimension cognitive et l'importance de son déploiement est donc un point de vigilance fort des réformes des PTN. Le caractère clivant des PTN tient deuxièmement à la façon dont elles interpellent chaque individu dans son identité et ses valeurs. Nous avons souligné leur dimension affective, psychologique, idéologique (donc polémique) faite d'attachements personnels et de choix éthiques construits dans le vécu de chacun. La trajectoire biographique des principaux acteurs et en particulier des réformateurs sera donc déterminante. Au-delà de choix paradigmatiques dont nous avons déjà parlé, leur identité sera bousculée voire transformée dans une réforme qui directement ou indirectement leur reposera les 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 ? Les PTN étant potentiellement porteuses de sens, les choix éthiques, leur conscience ou pas, et la façon dont ils alimentent une stratégie de réforme autant que sa mise en œuvre seront déterminants : le choix prépondérant de l'une des six visions que nous avons décrites (identité du réformateur) se traduira par un mélange spécifique entre la rhétorique écologique, la mise en avant d'incitations économiques, la critique du mode de développement actuel, la pédagogie pour faire prendre conscience de « la vérité » quitte à s'identifier à une citadelle assiégée, le raisonnement « en mode complexe » tentant de faire le lien entre des visions multiples, ou encore le travail de porte-parole des non-humains. Mais la réforme bousculera autour des mêmes questions l'ensemble des acteurs qui s'y engageront. Le travail de réforme devra ainsi prendre en compte une superposition de

clivages très engrammés dans des personnalités, des idées, des comportements et des stratégies d'action collective. Dans ces négociations à dimension identitaire plus ou moins cachée, toute montée en généralité, tout déplacement sur le terrain de l'éthique et des valeurs présentera le risque de l'impasse ou du conflit frontal : on peut comprendre les valeurs d'autrui, mais des valeurs ne se discutent pas, et ne se changent pas du jour au lendemain. Cela rejoint la troisième dimension clivante des PTN autour de l'émergence encore hypothétique d'une cité verte bousculant les six régimes de justification utilisés de longue date par la « commune humanité ». Nous avons souligné le caractère très malléable des arguments « verts » qui est à la fois un avantage et un inconvénient. Là encore le travail de réforme doit prendre une distance réflexive avec la dimension discursive : user de mots flous appropriables dans plusieurs cités est une force ; mais préciser ce que l'on entend par « développement durable », par « cibles patrimoniales »... permet de limiter la récupération du discours environnemental dans d'autres logiques, et le maquillage en conflit environnementaux de problèmes d'une autre nature (relation à l'Etat, conflits entre élus, européanisation...). C'est l'équilibre entre le flou et la clarté dans la trajectoire de réforme qui est ici en jeu. Le réformateur ne devra ensuite pas être perturbé par les paradoxes et ambivalences des acteurs, et ne pas porter tout son effort sur une approche rationnelle qui buttera sur les dimensions identitaires, « sensible » (Chanvallon et Héas 2011) et en partie irrationnelles des PTN : le travail de réforme devra veiller à articuler à bon escient trois régimes d'engagement. Le régime de la familiarité avec ses attachements non discutables, qu'il s'agit simplement d'écouter dans les coulisses et les discussions en tête à tête, peut permettre de créer de la proximité, de la confiance, de l'engagement et de la motivation. Le régime de l'action peut permettre de trouver des compromis entre intérêts particuliers pour concrétiser cette motivation. Le régime de justification, dominant dans les scènes publiques avec une logique de conviction peut ensuite permettre d'institutionnaliser ces engagements. En revanche, s'il est mobilisé dès le départ, il présente le risque d'une montée en généralité dans une logique rhétorique de conviction avec une épreuve publique qui aboutit au blocage des conflits en valeurs. Enfin, le travail de réforme devra prendre en compte les limites de la cité verte : son caractère polémique qui entraîne des glissements rapides vers le conflit, les paradoxes que nous venons de souligner, mais aussi la faiblesse relative de la justification écologique et de la légitimité de ses porte-paroles, son effacement possible dans la justification domestique et son manque d'épreuves de mesure. Nous avons vu que deux des façons de les dépasser consistent à monter en généralité et à recourir aux ressources normatives juridico-administratives. La réforme de PTN est porteuse de ce point de vue d'une injonction contradictoire puisque le paradigme intégrateur demande de mettre à distance de type de pratiques. La troisième piste de solution autour de la construction pragmatique de références locales communes est sans doute une voie plus prometteuse

pour dépasser ces limites de la cité verte. Globalement tous ces points convergent sur une idée forte : dans la réforme d'une PTN, beaucoup de choses se jouent en dehors de l'objet même de la réforme (le contenu des chartes de PNx par exemple)... ce qui est une injonction paradoxale supplémentaire !

Section 3 : Des politiques publiques des non-humains à dimension juridique forte

3.1 : Des politiques publiques des non-humains

Les non-humains que sont les êtres de nature (et de culture) et la gestion de leurs interdépendances éventuelles avec les humains sont l'objet même des PTN. Ces politiques publiques les font en quelque sorte entrer dans les jeux d'acteurs humains, ne serait-ce qu'en étant des territoires privilégiés d'application de la réglementation générale qui les concerne, territoires aux contours spécifiquement définis en fonction d'eux. Nous avons déjà abordé ponctuellement la place des non-humains, par exemple dans l'approche par la sociologie du changement institutionnel (Bézès et Le Lidec 2010, Bézès et Le Lidec 2010) : comme ils ne « parlent » pas en tant que « clientèles », des porte-parole s'expriment pour eux. Que ces porte-parole soient humains (associations de protection de l'environnement, agents des PTN qui sont les « bénéficiaires directs de l'institution »...) ou non-humains (textes, lignes sur des cartes...) cela ouvre des luttes de positionnement, d'interprétation, de compétences et de légitimités, qui augmentent encore la complexité substantielle de ces politiques publiques. La question de la place accordée aux non-humains y est donc centrale et nous allons y apporter une réponse en pratique et en théorie. En pratique, si l'on se base sur l'analyse précise de l'élaboration des chartes de PNx que nous avons conduite, les êtres de nature ne sont paradoxalement pas si présents que cela dans la négociation du texte. Leurs porte-paroles (APN) sont peu légitimes, et pas écoutés dans le Mercantour. En Vanoise l'intensité de l'opposition entre partisans du développement et de la protection de la nature pousse ces derniers dans une logique de conciliation pour obtenir l'adhésion des élus. Cette logique met de fait les êtres de nature aux marges de la charte. Mais leur absence « directe » ne doit pas masquer leur importance indirecte. Le paradoxe n'est

qu'apparent : en effet, les « êtres de nature » imposent régulièrement leur présence, et quand c'est le cas, leur incursion est déterminante dans les négociations :

« La négociation de la charte, ça va, mais en-dessous, ça bout, et parfois ça éclate. Notre catalyseur c'est le loup. Cet été, les attaques se sont renforcées en Ubaye (...). Les élus de l'Ubaye sont montés la [ministre de l'écologie] qui a promis pour le prochain protocole, le droit de défense des éleveurs allongé à toute l'année, et le nombre de loup à tuer dans le dispositif dérogatoire a augmenté. Il y a eu des tracts contre le parc. Ça a réveillé des tensions que l'on pensait derrière nous. (...) On était dans une phase de normalisation avec le maire, mais il s'est éloigné de nous. On est allé le revoir... c'est le retour d'un discours anti-parc de principe (...) alors que la commune a beaucoup à gagner à la charte » (Agent de l'EP-PNM, 2011).

Dans la Vanoise, on peut prendre l'exemple de la manifestation pour l'anniversaire des 50 ans du parc, prévue initialement le 7/7/13 à Termignon et dont l'organisation était quasiment ficelée dans un partenariat étroit entre l'EPPNV, le maire et l'office de tourisme local. Mais là encore, « *le loup s'invite à la fête* » : après plusieurs attaques, les éleveurs ovin de la société d'économie alpestre montent au créneau et veulent obtenir la possibilité de tirer 4 ou 5 loups en juin, sinon ils perturberont la fête de Termignon en manifestant leur colère. Seulement tirer ces loups (sur les 7 environ présents sur le secteur) en quelques semaines est tout simplement irréaliste, même s'ils obtiennent cette dérogation en négociant avec la ministre de l'écologie. Les loups ne se laissent ni tirer, ni enfermer dans la négociation entre humains. Le PNV est pris comme bouc émissaire d'un problème qui le dépasse et la fête est annulée. Ainsi, et c'est un résultat général pour les PTN, non seulement les êtres de nature ne respectent pas les frontières administratives (Mounet 2007), ni les catégories qu'on leur assigne (Bobbé 2004), ni les dispositifs par lesquels les humains essaient de les tracer (Granjou et Mauz 2009), mais en plus, ils balayent d'un coup de patte ou de croc les résultats issus de longues et difficiles négociations entre humains. La nature est bien plus que l'objet de ces politiques publiques. Elle est un partenaire obligé de l'action et dresse aux hommes des épreuves régulières qui testent la solidité autant politique que scientifique des arrangements entre eux. Les modalités d'application de la réglementation sur les espèces végétales protégées, les controverses autour du plan loup ou d'autres manifestations en général inattendues et soudaines de la nature structurent autant sinon plus l'action collective sur les territoires de PTN que l'écriture et la signature de tout texte de type charte, plan de gestion et autres accords conventionnels. Selon la perspective théorique adoptée pour regarder ces politiques publiques, la place des non-humains peut aller d'un extrême à l'autre comme le résume Florian Charvolin (1993) dans un article au titre révélateur (« les objets de/dans les politiques de l'environnement ») : « *d'un côté c'est la politique qui crée son objet, et l'environnement n'est qu'une déclinaison des politiques publiques modernes (...); d'un autre côté ce sont les objets, et en particulier les non-humains, qui imposent une politique, qui imposent une internalisation dans la civilisation moderne et une nouvelle place pour la nature* ». Nous retrouvons là les dimensions idéologiques, éthiques et philosophiques

détaillées plus haut. Les deux courants théoriques qui accordent le plus de place aux non-humains sont la sociologie pragmatique et la sociologie des sciences. La première maintient cependant (tant que la question de la 7^{ème} cité, la cité verte est controversée) une place centrale de référence à la « commune humanité ». Pour ses défenseurs, l'argumentation écologique se traduit en termes de dignité : le langage de la justice est conservé mais prolongé dans une « éthique environnementale » qui peut se traduire par l'extension de droits aux animaux (ce qui a déjà été fait pour les animaux domestiques). Pourquoi ne pas « faire des périmètres naturels des sujets de droits » (Edelman et Hermitte 1993, Hermitte 1988) ? C'est le principe même des PTN quand elles ont une dimension réglementaire forte et pleinement assumée, mais alors cela militerait vers un retour au paradigme ségréatif. Elle peut également se traduire par l'attribution de droits aux générations futures de façon plus robuste que le principe de précaution et la norme floue du développement durable actuels. Certains juristes ont envisagé la création de « droits générationnels » (Weiss 1987) que l'Etat pourrait garantir au même titre qu'il garantit ceux des vivants. Critiquant l'école pragmatique sur la place des non-humains, les tenants de la sociologie des sciences franchissent le pas d'un travail ontologique remettant en cause les fondements de la modernité en prônant un traitement symétrique des humains et non-humains (anthropologie symétrique). Ils défendent une approche réticulaire où les deux sont intimement liés dans un continuum qui doit remplacer l'approche traditionnelle bipolaire :

« Boltanski et Thévenot ont pris l'humain détaché que leur offrait la tradition humaniste, l'humain dont le risque suprême serait d'être confondu avec la nature a-humaine. Mais le non-humain n'est pas l'inhumain. Si l'écologie a pour but la nature et non l'homme, il va de soi qu'il ne saurait y avoir une cité de l'écologie. Mais si l'écologie a pour but d'ouvrir la question de l'homme, il va de soi au contraire, qu'il existe une septième cité... la cité de l'écologie dit simplement que nous ne savons pas ce qui fait la commune humanité de l'homme et que peut-être, oui, sans les éléphants d'Amboseli, sans l'eau divagante de la Drôme, sans les ours des Pyrénées... il ne serait pas humain » (Latour 1995, p 19).

Bruno Latour explique que nous vivons une « crise de l'objectivité » telle qu'elle a fondé l'époque Moderne à partir du XII^{ème} siècle en dissociant la représentation des objets dans le laboratoire (avec des données objectives et des faits), et la représentation des sujets pensants dans la politique (Latour 1991). Les nouveaux objets hybrides comme l'effet de serre ou les OGM montrent pour lui l'échec patent de cette approche moderne qui cantonne la nature à des moyens, à un exutoire ou des externalités à maîtriser. Comme l'a montré Ulrich Beck (1995), nous ne sommes pas entrés dans la société du risque parce que ces nouveaux objets créent des risques supérieurs à ceux d'autrefois, mais parce qu'ils échappent à l'exigence de la démocratie :

« Jamais la nourriture industrielle n'a été plus sûre (...). Ceux dont on affirme qu'ils paniquent face à leur tournedos prennent tous les jours des risques infiniment plus grands lorsqu'ils se marient, empruntent, enfantent, fument ou conduisent. (...) Ce qui choque dans l'affaire de la vache folle n'est pas le risque alimentaire seulement, mais la décision prise jadis de nourrir les

vaches avec des déchets animaux, sans que personne, sinon des spécialistes, en aient décidé » (Latour 2000).

Il détricote alors le compromis moderniste dans lequel deux mécanismes contradictoires sont à l'œuvre (les modernes multiplient les objets hybridant humains et non-humains tout en s'efforçant de purifier deux zones ontologiques qui les séparent) pour réintroduire les non-humains en politique sans se contenter de leur réclamer des droits, mais en proposant d'instituer un « parlement des choses » (Latour 1991) dans lequel les sciences auraient un rôle important à jouer tout en étant connectées à la politique. Bruno Latour imagine deux chambres, haute et basse, respectivement dotées d'un pouvoir de prise en compte et d'ordonnancement. La première repèrerait les nouvelles entités et leurs « propositions » (un engrais miracle serait par exemple porteur de la proposition « *je pollue particulièrement vite les rivières* ») et identifierait le jury humain lié à celles-ci (fermiers, pétrochimistes, usagers de l'eau potable). La seconde chambre travaillerait à l'articulation des propositions pour conclure, au moins provisoirement aux limites du monde commun. Le modèle de démocratie dialogique (Callon, Lascoumes et al. 2001) s'inscrit dans cette voie. Fondamentalement ces propositions ont pour objectif de réconcilier représentation scientifique des non-humains et représentation politique des humains en considérant que « *jamais les politiques n'ont porté sur l'humain, mais toujours sur des associations d'humains et de non-humains, villes et paysages, productions et divertissements, choses et gens, gènes et propriétés, biens et attachements* » (Latour 1999, p 199). Cela rejoint les travaux ethnographiques de Philippe Descola (2005) qui a montré que les sociétés traditionnelles, loin de vivre en harmonie avec la nature, l'ignorent purement et simplement car elles ne trouvent pas l'usage de ce terme : se sentant foncièrement interdépendantes avec l'ensemble des êtres et des choses qui les entourent, la notion de nature extérieure est juste impensable : « *La notion même de culture est un artefact crée par notre mise entre parenthèses de la nature. Or il n'y a pas plus de cultures –différentes ou universelles- qu'il n'y a de nature universelle. Il n'y a que des natures-cultures, et ce sont elles qui offrent la seule base de comparaison possible* » (Latour 1991, 168). Les PTN peuvent être vues sans cette perspective comme des politiques publiques territoriales dont l'objet est la préservation de natures-cultures territoriales. Si l'on suit les propositions de Bruno Latour, cela passe une nouvelle approche de la politique et des politiques publiques radicalement procédurales permettant de débattre « chemin faisant » d'êtres hybrides, de leur conséquences et des conditions de leur admission dans un monde commun construit pas à pas par des choix autant politiques que scientifiques :

« La politique n'est pas la mise en place d'un programme, ni même l'expression d'une préférence donnée d'avance, mais la mise en place des procédures adéquates pour l'exploration de ces préférences (...). Les partis qui se réclament de l'écologie politique n'ont pas à s'engager sur un programme, mais sur la mise en place d'un Etat de discussion et de négociation des associations légitimes et illégitimes entre les intérêts multiples des humains et des non-humains » (Latour 2002).

3.2 : Une dimension normative et juridique spécifiquement forte

Aujourd'hui, compte tenu du fonctionnement de leurs instances consultatives et décisionnelles, les PTN ne correspondent pas (si tant est que ce soit « la » solution pour les politiques de la nature) à la proposition de Bruno Latour. Cette conception radicalement procédurale contraste même avec une culture où les règles de droit définies a priori (ce que l'on peut faire ou pas, les listes d'espèces protégées...) sont le principal moyen de représenter les non-humains. La loi de 2006 sur les PNx marque une avancée vers un droit plus procédural avec des Marcoeurs encadrant les pouvoirs réglementaires du directeur ou du conseil d'administration par des critères et modalités transparents, mais les juristes du ministère ont veillé de près à ce que la négociation des Marcoeurs n'aboutisse pas à « *créer de nouvelles procédures* ». Pour éclairer la place des textes de droit dans les PTN (relevant de textes spécifiques et/ou simplement territoires d'application privilégiée du droit général de l'environnement) nous allons reprendre le raisonnement que Florian Charvolin a conduit à propos de la création du ministère de l'environnement (1993). Nous avons déjà souligné le caractère paradoxal de l'environnement et de la biodiversité qui sont établis sur une tension dialectique entre simple et complexe, entre idée et réalité, entre un tout unifié et une diversité idiosyncrasique segmentée. Le sociologue prend l'exemple de GoogleEarth pour en donner une image (Charvolin 2012) : le fait de pouvoir zoomer d'avant en arrière pour passer sans discontinuité d'une image de la Terre à celle de son quartier n'est qu'une illusion, possible parce que GoogleEarth est un monde virtuel extrêmement sophistiqué fait de millions de photos satellitaires discontinues. Du coup il propose d'inverser la question classique de l'explication de la fragmentation des politiques environnementale en se demandant : comment l'Environnement a-t-il pu tenir en tant que champ unifié de politiques publiques ? Comment une si petite administration dédiée parvient-elle à « gérer » un si grand objet ? La réponse tient à l'instrumentation, à la médiation des objets et en particulier du droit avec tout le cortège d'inscriptions qui l'accompagnent : cartes, récits, relevés de terrain, listes, bases de données géographiques ou pas, photos... Il donne prise sur des « parties » de l'environnement et de la biodiversité pour que l'action soit possible, tout en les rendant agrégeables, combinables, recomposables pour permettre, dans une lecture macroscopique, de voir l'environnement ou le territoire de la PTN comme une entité globale. Cela explique la dimension juridique et le rôle spécifiquement important des objets textuels dans les PTN. Cette importance a plusieurs conséquences : cette dimension documentaire essentielle en fait des « *tigres de papier* » (Charvolin 2003) souvent critiqués pour leur lourdeur

administrative qui est pourtant la contrepartie directe de leur efficacité ; ensuite, elles présentent le risque d'une distanciation au terrain, d'un manque d'observation in situ et d'une rigidité critiquée comme manque d'adaptation aux spécificités locales. La négociation avec des documents et leurs inscriptions noir sur blanc est plus difficile qu'entre humains ! La solution trouvée en pratique est celle d'arrangements autour de l'interprétation de ces inscriptions, le jeu autour de la règle ne constituant pour ces PTN pas une perversion du droit, mais la condition même de sa capacité à agir concrètement sur la réalité locale. Les réformes des PTN sont de ce point de vue porteuses d'une injonction paradoxale : elles demandent plus de transparence sur l'explicitation des règles (dénonçant d'anciennes pratiques « *arbitraires* ») alors même que ces politiques publiques où le droit reste très prégnant et peu procédural ont besoin de pénombre pour qu'il s'applique.

Le fait que le droit soit l'intermédiaire privilégié pour représenter les non-humains dans les PTN entraîne d'autres difficultés spécifiques. Il y a autour de la controverse actuelle sur la régulation juridique une transformation de plus à gérer pour ces politiques que nous avons déjà décrites comme des « carrefours » de transformations imbriquées. Suite au passage du gouvernement à la gouvernance et au tournant néomanagérial « *on n'obéit plus seulement pour ce que sont les règles constituant le cadre de l'action, mais pour ce qu'on pense que sont ou seront les résultats de celle-ci* » (Duran 1993, p 2). C'est un véritable changement de paradigme sur la place du droit dans le pilotage de l'action publique : « *la Raison dans son universalité ne pouvait que s'incarner dans l'universalité de la règle de droit, aujourd'hui les « bonnes raisons » s'inscrivent dans le particularisme de la règle, et le droit a une obligation de résultat, ce qui n'est plus un problème de cohérence interne* » (p 36). Le droit, dans sa conception traditionnelle que Jean-Pierre Gaudin symbolise par l'image du « *jardin à la française* » (Gaudin 2007) conduit à une double illusion : « *celle qui conduit à voir dans le caractère impératif de la règle de droit la certitude de son obéissance comme celle qui consiste à identifier le droit à la seule forme étatique du pouvoir politique* ». La représentation du droit dans les PTN, que certains appréhendent comme politiques « en décalage » voire « anachroniques », reste fortement imprégnée de cette double illusion qui va de pair avec une culture qui valorise l'idée plus que l'action, la connaissance pour elle-même plus que le pragmatisme, l'impératif scientifique plus que l'impératif évaluatif. Or « *l'action a ses propres règles qui ne sont pas celles de la pensée. (...) l'univers de la compréhension et de l'explication n'est pas celui de l'action qui relève assurément d'une autre rationalité. (...) Le savoir a toujours entretenu des rapports complexes avec le pouvoir (...) l'enseignement même du droit est resté trop longtemps normatif dans sa forme, largement identifié à la recherche de la « bonne réponse »* » (Duran 1993, p 8). Ces tensions sont bien lisibles dans l'analyse que nous avons faite de la controverse sur la nature juridique des chartes de PNx.

Ce changement paradigmatique de la place du droit se traduit aussi sous l'influence de l'eupéanisation forte des politiques publiques environnementales (Lascoumes 2008) par un passage du droit romain normatif et ciblé sur des objectifs de moyens au droit anglo-saxon plus procédural et centré sur les objectifs de résultats. Natura 2000 a été en France une politique publique avant-gardiste en la matière. Cette dynamique s'étend aujourd'hui à l'ensemble des PTN. Cela dit, la transformation du droit à travers le recul de la contrainte dans une action publique de plus en plus négociée (Gaudin 1996, Kooiman 1993, Le Galès 1995) et le remplacement d'un droit substantiel par un droit procédural qui se contenterait de définir les cadres d'interaction sans s'aventurer dans la définition de solutions (Duran 1993, Duran et Thoenig 1996, Morand 1999) demande à être nuancée. Nos observations dans les PTN nous font rejoindre la position de Pierre Lascoumes. Contrairement aux conceptions « démiurgiques » du droit, celui-ci « *gagne à être considéré comme un facteur, non pas de prescription, mais de modération et d'orientation des comportements humains* » (2001) : les dispositions juridiques sont toujours traversées de contradictions ouvrant les jeux d'acteurs ; la réalité n'est jamais uniquement dans le droit ou le « passe-droit » (Lascoumes et Le Bourhis 1996) ; autrement dit, le droit n'est pas une science exacte mais une activité sociale, c'est-à-dire que son degré d'influence est directement lié à la façon dont il est mobilisé par des acteurs selon leurs intérêts et stratégies dans une situation donnée (Lascoumes et Serverin 1995). Le positionnement personnel du réformateur dans cette controverse sur la place du droit, ainsi que ses relations avec la tutelle juridique de la PTN influenceront significativement la trajectoire de réforme de ces politiques publiques où l'Etat reste fort, et dans lesquelles les objets textuels jouent un rôle prépondérant. L'inertie institutionnelle de ces politiques où droit et pouvoir sont intimement liés conduit aux effets indirects bien décrits par Selznick (1966) : si le droit ne tire sa légitimité que de son universalité et de sa neutralité à l'égard de la réalité sociale, il présente l'intérêt d'être une protection pour les agents des PTN contre les menaces et la pression des acteurs territoriaux. Mais une organisation bureaucratique qui ne traite avec son environnement que selon des règles générales risque de le faire au détriment de son efficacité réelle, en étant considérée comme une abstraction lointaine faussement omnipotente. C'est ce que nous avons mis en évidence dans la gouvernance historique des PNx. Cela renforce aussi le grand écart entre les idées et la réalité dont nous avons parlé.

La conclusion de nos observations sur les terrains de PTN confirme ainsi les deux conclusions de Jérôme Aust (2009) : « *la prévalence accrue de la coordination dans l'action publique contemporaine ne s'accompagne donc pas d'un effacement du droit, mais d'investissements pluriels des ressources juridiques* » (p 198) ; les règles substantielles ne s'effacent pas derrière les règles procédurales, mais toutes deux sont mobilisées dans la

négociation. Les documents de planification territoriale qui fondent l'action de PTN à la recherche d'acceptabilité dans le paradigme intégrateur sont alors des objets juridiques intéressants à analyser en tant tels. Ils font partie des instruments nécessaires pour cadrer la négociation, et en solidifier l'aboutissement afin d'éviter d'avoir à recommencer ex nihilo la négociation à chaque décision. Certains les appellent « *arrangements institutionnalisés* » (Jobert 1998). Lascoumes et Valluy les appellent « *actes publics conventionnels* » (APC) définis comme « *l'ensemble des négociations se concluant par un accord, entre des autorités publiques et des personnes privées, sur le contenu d'actes finalisés à réaliser par l'une ou l'autre des parties engagées* » (Lascoumes et Valluy 1996, p14). Le recours croissant à ces APC (contrats, programmes, chartes, pactes, ententes, ou autres protocoles...) s'explique par la « *valorisation contemporaine des voies d'action basées sur la coopération* » (p 28). Les chercheurs en sciences sociales s'y intéressent sous plusieurs angles : comme fondements de politiques partenariales ou contractuelles permettant plus d'efficacité et plus de souplesse dans une mise en œuvre ajustée aux contextes et aux évolutions dans le temps (Labatt et Maclaren 1998, Lascoumes 1991) ; comme éléments favorisant « *la négociation plus explicite de l'action publique et la multiplication de contrats dans les politiques publiques* » (Gaudin 2007) dans un mouvement général où l'Etat-gendarme devient un Etat-manager (Lascoumes 1991) ; comme éléments favorisant le décloisonnement des sphères publiques et privées (Morand 1991) ; comme éléments favorisant la visibilité de certaines décisions en mettant en avant la capacité d'acteurs à s'entendre sans le recours à la règle unilatérale de l'Etat, pour améliorer leurs images respectives (Lascoumes 1991) ; ou comme « *choix par défaut* » : « *il s'agirait d'abord d'un choix par défaut, les instruments classiques étant perçus comme inaptes à gérer des problèmes de plus en plus complexes et globaux. Ils seraient également de plus en plus coûteux financièrement dans un contexte de rigueur budgétaire défavorable et nécessiteraient des délais de réalisation trop longs* » (Lascoumes et Valluy 1996, pp 20-21). Ces auteurs ont établi une typologie des APC sur deux critères : le degré d'opacité (définition juridique, information publique, reconnaissance officielle... ou pas) et le degré de contrainte (nature des sanctions en cas de manquement : juridiques, d'image, de relation, de risque de retour à des décisions d'autorité...). Les « *accords formels non publiés* » regroupent les « *préliminaires* » (accords implicites avant entrée en négociation) et les « *arrangements* » (par exemple, une autorité publique n'intervient pas en échange de certains comportements). Les « *accords informels publiés* » n'ont pas de statut juridique mais font l'objet d'un texte public solidifiant un engagement unilatéral (« *initiatives suggérées* ») ou bilatéral (« *accords normatifs* » du type contrat de branche par exemple portant sur des objectifs quantitatifs et qualitatifs). Les « *accords formels publiés* » regroupent les APC qui ont une dimension juridique prévoyant ou pas des mécanismes de sanction. Ces « *actes de droit public armés*

et non armés » se rapprochent du « *contrat d'action publique* » tel que définit par Jean-Pierre Gaudin selon trois critères de forme (Gaudin 2007, p 27) : d'abord une phase de mise en discussion des objectifs même d'action ; puis un calendrier de réalisation de moyen terme entre l'annualité budgétaire et la planification ; enfin des contributions des signataires (financement, moyens humains...) à la réalisation de ces objectifs ; le tout inscrit dans un texte d'engagement cosigné. Comment situer par exemple l'objet juridique non identifié que sont au départ les chartes de PNx ? Elles semblent entrer dans la catégorie des « *accords formels publiés* » et « *contrats d'action publique* », mais à y regarder de plus près, elles sont des APC ambivalents marqués par l'hésitation entre trois modèles : un premier modèle prescriptif d'action publique fondé sur une légitimité bureaucratique où le silence et la distance assurent l'intérêt général ; un second modèle participatif plus souple marqué par un rapprochement entre les gouvernants et les gouvernés ; et un troisième modèle délibératif / procédural adapté à des situations controversées d'un point de vue scientifique ou politique qui nécessitent une quasi-symétrie entre gouvernant et gouvernés (Lascoumes et Serverin 1995). Ces modèles correspondent aux trois formes de démocraties techniques identifiées par Michel Callon (1999). Si l'on suit Bruno Latour, la gestion des PTN devrait substantiellement relever du troisième modèle. Historiquement elle relève du premier. Et les réformes affichent au moins politiquement le second comme objectif. Nous avons déjà souligné que les chartes des PNx sont à la fois le miroir de la gouvernance existante (partie I de la thèse), et la cristallisation d'un socle potentiel d'action collective future sur de nouvelles bases (partie II de la thèse). Approfondissons ici l'ambivalence entre les trois modèles. En ce qui concerne le modèle « normatif » : les acteurs qui perçoivent les chartes comme normatives prêtent attention à la moindre virgule, car la négociation future avec un texte solidifié sera plus difficile qu'en son absence ; les juristes redoublent d'intelligence pour atteindre l'objectif de renforcement du dispositif juridique des PNx derrière l'affichage politique de changement de gouvernance ; nous avons vu que les complications de la rédaction juridique permettent des « passages masqués », que la procédure permet des « passages en force » (Mermet, Dubien et al. 2004) directs ou indirects grâce à des effets « dominos » discrets : par exemple le fait qu'une commune adhère à la charte du PN y emporte la nécessité de compatibilité de tous les documents de planifications sectoriels ou territoriaux qu'ils soient établis par l'Etat ou les collectivités territoriales ; la charte est construite sur des effets d'irréversibilité asymétriques car les communes peuvent décider d'adhérer tous les trois ans, mais ne peuvent se retirer qu'après 12 ans ; globalement les « règles du jeu » des chartes restent floues, y compris pour les directeurs de PNx, ce qui rend difficile l'explication des avantages et inconvénients à adhérer ou à ne pas adhérer ! En ce qui concerne le second modèle, les chartes sont certes des APC négociés qui rapprochent gouvernants et gouvernés, mais ils sont loin d'être équilibrés. Ils mettent les

gouvernés dans l'injonction contradictoire de négocier la contrainte librement consentie qui s'appliquera à eux. La marge de manœuvre est fortement décroissante de la loi de 2006 et de ses décrets d'application à la charte, ce qui piège l'EP-PN et les acteurs locaux dans une négociation impossible :

« J'avais même proposé que le PN délivre des autorisations de passage et que nous, mairie, on se charge avec un registre de distribuer les cartes aux familles. On aurait limité la circulation des véhicules pour la faune et on aurait fait des contents dans la commune ! Mais sur le décret c'est marqué que la piste est interdite à la circulation... » (Conseiller municipal d'une commune de PN, 2012. Le même regret étant formulé par les acteurs du PN).

Les engagements sont aussi déséquilibrés : ils restent globalement flous avec le choix de la formulation « *mesure relevant de la compétence de...* », l'absence de calendrier et de moyens en face des actions (en particulier l'Etat et le PN ne s'engagent clairement sur aucuns moyens financiers ou humains). Mais en signant la charte les communes s'engagent à en respecter toutes les grandes orientations. Par ailleurs, même si elles ne la signent pas elles sont obligées d'appliquer les Marcoeurs sur le territoire en cœur. Enfin, certains élus ont à juste titre l'impression d'être pris au piège entre le PN et leurs administrés :

« La population nous dit, surtout ne signez pas ! Mais si on ne signe pas, on risque d'être bloqué pour la circulation communale, l'entretien des pistes... puisque certains articles du décret ne s'appliquent qu'avec la charte » (conseiller municipal d'une commune de PN, 2012).

Quand au troisième modèle, il est mobilisé sur le plan du discours, mais nous avons déjà souligné que les processus de participation mis en place par les PNx pour élaborer leur charte ne relevaient ni d'un niveau d'intensité, ni d'un niveau d'ouverture particulièrement élevé pour reprendre les critères de la démocratie dialogique (Callon, Lascoumes et al. 2001). La conséquence de ces ambivalences se traduit par des difficultés intrinsèques à la formalisation : les règles du jeu ne sont pas claires... donc les acteurs prennent une marge de précaution. Dans son étude de la régulation par les chartes, Christine Dourlens (2000) nomme « *chartes de réseau* » des chartes qui « *sanctionnent l'existence d'une coopération entre acteurs situés sur un même territoire [et] attestent de l'acceptation de chacun à intégrer des préoccupations qui lui sont extérieures. Elles instituent des engagements à coopérer* » (p 324). Les APC sur lesquelles se fondent les PTN correspondent à ce type qui s'attache surtout à définir un cadre permettant d'envisager des actions futures. La solidarité qu'elles énoncent intègre la disparité des acteurs et maintient leur indépendance car elle n'implique pas de sanctions autres que morales. Mais le niveau de généralité du texte fait que sa lecture ne suffit pas à en décoder le sens. L'interprétation de ces chartes requiert d'être initié : il faut connaître le contexte d'élaboration de la charte, les objectifs poursuivis par les différents signataires, pour savoir référer l'usage de tel ou tel mot aux longues négociations qui l'ont stabilisé, et pouvoir en saisir la portée. De ce point de vue précis, la formalisation en tant que telle dans un contexte historiquement conflictuel et de juridiciarisation forte du

domaine de l'environnement, est une prise de risque importante car elle enferme tous les négociateurs du présent dans le pouvoir futur du juge administratif qui, en cas de conflit territorial prenant la charte à parti, donnera sa propre interprétation « détachée du contexte de négociation de la charte », lointaine et a posteriori. Le dilemme entre précision et flou de ces APC n'a pas d'autre solution logique que la non-adhésion des communes : l'absence de choix clairs du législateur sur ce que sont les chartes de PNx (ni document politique très succinct, ni document juridique très précis, ni droit procédural, ni droit substantiel) conduit au paradoxe que nous avons caractérisé pour le PNV : la charte n'est même pas la simple solidification des relations entre acteurs qui s'étaient améliorées depuis la création du PN, elle en produit une dégradation, dans un « retour en arrière » qui constitue comme nous l'avons montré un des effets propres de l'objet charte par son action de formalisation.

3.3 : Les conséquences de politiques des non-humains sur le travail de réforme

Les PTN sont donc des politiques publiques dans lesquelles la place des non-humains et des objets textuels juridiques est spécifiquement importante, les seconds étant aujourd'hui le principal moyen de représenter les premiers. Comme pour les autres spécificités des PTN, résumons ici les conséquences principales qui en découlent pour le travail de réforme. Les non-humains pèsent plus ou moins sur la trajectoire de réforme selon la place qui leur y est accordée. Et celle-ci dépend de la place que leur donnent les réformateurs dans leur travail quotidien. D'où les cinq questions clé suivantes : qui fait principalement parler les non-humains : le réformateur lui-même, des associations de protection de la nature, des textes, les services déconcentrés du ministère de l'écologie, ou les agents de la PTN que ce soit par volonté propre, ou parce que les autres acteurs les y poussent ? L'investissement de ce rôle de porte-parole par le réformateur joue un rôle important, que ce soit directement, ou en relayant le discours de porte-paroles plus « attachés » aux non-humains (par exemple les agents des institutions gestionnaires de PTN). Les non-humains ont-ils leur place dans la négociation entre humains, ou interviennent-ils en dehors ? Dans le premier cas, la place des non-humains dans la négociation entre humains est-elle réaliste ? Les équilibres de la négociation sont-ils suffisamment souples pour permettre la divagation des non-humains et ne pas se rompre à la moindre de leurs incursions en faisant de la PTN le bouc émissaire de l'impossibilité de contrôle total par l'homme des « êtres de nature » ? Comment les

réformateurs mobilisent-ils les non-humains ? Ont-ils une stratégie proactive et anticipatrice en la matière : dans le Mercantour, le génépi a permis d'affirmer l'identité de l'EP-PNM en fixant le rapport de force avant de démarrer la négociation sur la charte, et le loup a été parfois un « animal frontière » à la fois espèce protégée et support de verdissement d'une communication politique. Enfin, et surtout si les non-humains ont peu de place dans les négociations entre humains, comment les réformateurs gèrent-ils leurs incursions imprévues ? En bref, dans toute réforme de PTN, les épreuves posées aux humains par les non-humains sont déterminantes dans l'institutionnalisation ou pas de nouvelles modalités d'action collective. L'importance des non-humains dans les PTN influence aussi directement la conception que se fait le réformateur des démarches dialogiques et participatives : les considèrent-ils comme un simple passage obligé du travail de réforme, ou comme le fondement même d'une politique publique de plus en plus procédurale visant à construire à la fois le collectif et explorer les mondes communs possibles pour gérer durablement une « nature-culture » territoriale ?

Les PTN sont aussi des politiques publiques dans lesquelles le droit et son cortège d'objets textuels jouent un rôle majeur. Leur dimension juridique et normative est spécifiquement forte, tout comme la place qu'y garde l'Etat. Les PTN sont des « *tigres de papiers* » en raison de leur dimension documentaire forte. Les textes sont un des moyens à disposition du réformateur pour changer facilement de focale et gérer la tension dialectique entre l'idée de nature unifiée et son infinie diversité dans la réalité. Mais ils sont aussi une source d'inertie institutionnelle forte, une transformation supplémentaire à articuler avec les autres (changement de paradigme juridique) et un facteur de transformation des PTN selon la logique propre du droit, qui peut entrer en contraction avec les transformations souhaitées par le réformateur : alors que la réforme des PNx incite les agents de terrain à sortir d'un rôle de police que certains acteurs jugent comme trop exclusif, l'évolution des cadres du droit de l'environnement leur impose le port d'un uniforme et d'un insigne :

« Malgré les discours, on a l'impression que le parc considère toujours l'homme comme un ennemi... j'ai rencontré un garde ce matin, maintenant, ils ont un écusson ! Ce sont des policiers ! Que les gens qui veulent faire de l'environnement et être en symbiose avec la population locale laissent les gendarmes faire leur boulot, et qu'ils ne s'habillent pas comme des flics ! » (Maire d'une commune de PN, 2012).

Pour éviter la coupure avec le territoire comme effet pervers de la logique universaliste et transparente du droit, de la « simplification officielle » qui domine dans les scènes publiques, le travail de réforme doit ménager des coulisses locales. Celles-ci permettent les ajustements et la gestion des « débordements » nécessaires à l'efficacité concrète du droit. La façon dont le réformateur articule scènes publiques et coulisses est donc spécifiquement

importante pour les PTN. La dimension textuelle forte de ces politiques publiques interroge aussi le réformateur dans son rapport au contrôle ainsi qu'à l'équilibre entre flou et précision. Cet équilibre difficile à trouver influence la négociation des objectifs, des actions, du calendrier et des moyens de mise en œuvre, mais pas seulement. Il est aussi déterminant pour maintenir du jeu autour de la règle et permettre les nombreux ajustements dont nous venons de parler : pour garantir l'efficacité de la réforme (adaptabilité de la règle), construire sa légitimité et résorber la fracture potentielle que le droit introduit avec le territoire, le réformateur peut prendre quelques distances avec l'équité (règle générale unique et sa cohérence interne) et l'injonction de transparence qui l'accompagne. Dans l'équilibre entre flou et précision se joue enfin le dilemme spécifique que pose la formalisation dans les PTN, avec un risque très fort que toute négociation de nouvelles bases d'action collective aboutisse à un retour en arrière par rapport aux règles informelles régissant les relations entre acteurs : le travail de réforme peut utilement maintenir du flou sur le fond tout en étant précis sur tout ce qui permet d'attacher le texte négocié à son contexte de discussion et de négociation, de façon à réduire l'incertitude sur l'appréciation future du juge administratif, qui à elle seule peut enfermer l'ensemble des acteurs dans les solutions non coopératives du dilemme du prisonnier. Enfin, toute réforme des PTN bouscule le réformateur dans son rapport personnel au droit, à la règle. Derrière le droit se joue la question de la proximité aux acteurs (intermédiaire ou écran de protection), mais aussi un choix de posture personnelle et de rapport à l'autorité hiérarchique de la tutelle juridique de la PTN (ministère de l'écologie). Comment le réformateur considère-t-il le droit ? Comme un principe d'autorité, d'arbitrage, comme une vérité surplombante en tirant partie de sa légitimité spécifique à l'interpréter ou de celle de la tutelle ? Comme un moyen d'imposer un processus de négociation dicté par la procédure ? Comme un cadre de contextualisation et de problématisation des négociations à conduire ? Comme un bornage du champ de ce qui est négociable et de ce qui ne l'est pas ? Ou considère-t-il le droit comme une légitimité parmi d'autres, mettant le risque juridique en balance avec des risques techniques ou politiques ? Les textes ouvrent alors plutôt une marge de négociation de « *normes secondaires d'application* » (Lascoumes 1990) qui seront les véritables objets de droit appliqués localement et qui viennent depuis le bas préciser la rédaction des règles générales. Le droit peut enfin être considéré comme un principe d'action marginal : paradoxalement le crédo selon lequel le droit s'applique pleinement et cadre fortement les comportements va souvent de pair avec des pratiques d'arrangement qui s'en passent complètement. Le choix de préfets qui diffèrent jusqu'à l'accident l'application de mesures contraignantes sur des industriels en infraction en est un exemple (Lascoumes 1998). Derrière ces différentes utilisations possibles du droit, Jérôme Aust (2009, p 193), en s'appuyant sur la notion « *d'identité d'action* » au nom de laquelle l'acteur s'engage dans une interaction juridiquement cadrée, identifie trois postures qui peuvent caractériser la position

personnelle du réformateur vis-à-vis du droit : une posture de « *dépositaire de compétences exclusives* » dans laquelle le droit permet de cerner des frontières, de répartir des rôles, d'imposer des processus ; une posture de « *partenaire* » dans laquelle le droit permet d'entrer en négociation avec d'autres acteurs pour construire des partenariats ; une posture de « *défenseur du local contre la règle générale* », dans laquelle les ajustements de la règle générale (toujours traversée de contradictions) que les élus locaux peuvent facilement valoriser politiquement, permettent d'obtenir des avancées dans la négociation sur d'autres plans. La dimension juridique forte des PTN fait donc du travail du réformateur un travail potentiellement éprouvant sur le plan personnel et identitaire, pour « accompagner le droit » :

« La perte d'influence des représentations juridiques explique pour beaucoup le désarroi des fonctionnaires qui cherchent leurs repères et ne les trouvent plus nécessairement dans la sécurité du droit (...). C'est aussi dans le droit qu'ils ont construit leur identité, car il est un élément de leur culture. (...) Le droit ne peut plus seulement se suffire à lui-même (...) Le droit doit être un droit accompagné (...) [pour] éviter deux écueils : celui d'un droit « aléatoire » et celui d'une conception trop rigide du droit... Le premier s'apparenterait à la situation de la partie de croquet dans Alice au pays des merveilles dans laquelle les règles changent en permanence de manière arbitraire et ne peuvent donc être connues des intéressés, ce qui ne peut en quelque sorte que favoriser les acteurs les plus forts et les mieux organisés (...). Le second est assez proche du fameux slogan « a government of laws and not of men » (article XXX de la constitution du Massachusetts, 1780) qui laisse présupposer que le degré de clarté des règles serait total, permettant ainsi de substituer des ordinateurs aux juges. » (Duran 1993, p 44).

Conclusion du chapitre 3 : Travail de réforme et spécificités du champ des politiques territoriales de la nature

Dans ce chapitre, nous avons défini puis caractérisé les spécificités des PTN. Celles-ci nous ont permis d'expliquer l'inertie institutionnelle et certains éléments importants (par exemple l'importance des coulisses) mis en évidence à propos des PNx (partie I de la thèse), mais aussi de cerner les difficultés qu'elles posent au travail de réforme. Nous avons envisagé ces réformes sous l'angle d'un problème d'action collective et de la « gestion des communs », ce qui a conforté la pertinence de notre problématisation autour du travail de réforme. Le leadership est en effet un facteur prépondérant parmi les variables envisagées par Elinor Ostrom (2007, 2009) pour expliquer les trajectoires institutionnelles de gestion des ressources naturelles. Cela dit, ce modèle pose des difficultés de transposition aux PTN, qui nous ont amené à approfondir trois dimensions qui leur sont très spécifiques : elles sont d'abord des politiques publiques atypiques dans le paysage institutionnel français au croisement de multiples transformations imbriquées ; elles sont ensuite particulièrement clivantes car assises sur des dimensions symboliques, identitaires et de valeurs très importantes ; ce sont enfin des politiques publiques « des non-humains », et le rôle est central, que l'homme le veuille ou non, tout comme l'est leur dimension juridique et documentaire. Les conséquences des spécificités des PTN sur le travail de réforme, nous permettent à ce stade d'élaborer la grille de questions suivante, qui nous a été utile pour conclure aux idéo-types du travail de réforme des PTN présentés dans le chapitre suivant :

Encadré 39 : 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 - Modélisation et congruence 	<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 réformateur 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 ? • 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 ?
--	---

Notre travail sur les spécificités des PTN nous a enfin permis de mettre en évidence plusieurs paradoxes et injonctions contradictoires propres à déstabiliser le réformateur s'il ne les accepte pas comme tels. Nous allons les lister ici. Les acteurs ont intrinsèquement des positions ambivalentes à propos de la nature, leurs attachements dans le régime du familier pouvant être contradictoires avec leur argumentation dans le régime de la justification par exemple. Cela est également vrai de leur rapport au droit et aux règles :

« L'attitude à l'égard du droit reste marquée du sceau de l'ambivalence. Souvent vécu comme une contrainte forte, source de rigidité et d'inadaptation dans une société marquée par l'urgence (...). Mais d'un autre côté, refuser le droit conduit inévitablement à repenser à un moment ou l'autre la question de l'Etat de droit par crainte des arbitraires. Si le droit est un mode d'expression et d'exercice de l'autorité, il est aussi une protection » (Duran 1993, p 5).

Cette seconde ambivalence se traduit par les errances entre des demandes de précision et de flou dans les textes, dont la sortie passe par une décision d'autorité, réalisée discrètement, souvent acceptée en coulisse, alors qu'elle est cause de conflit dans les scènes publiques. Elle passe aussi par une contextualisation des compromis obtenus, pour les rendre moins fragiles aux interprétations futures qui peuvent piéger tous les acteurs du présent dans les solutions non-coopératives du dilemme du prisonnier (dilemme spécifique de la formalisation dans les PTN). Une autre injonction contradictoire vient de l'impératif de contractualisation et d'ouverture des réformes actuelles alors que nous avons vu dans les PTN, politiques substantiellement de basse gouvernabilité marquées par une méconnaissance croisée, que la porosité croissante qu'elles entraînent sur les limites, les rôles, les systèmes de sanction... favorise plus la défiance que la gestion en patrimoine commun. La logique propre du droit et les enjeux de sécurisation juridique de ces réformes sont également souvent en contradiction avec leurs enjeux politiques. Les limites de la potentielle « cité verte » sont aussi porteuses d'injonction contradictoire : les façons les plus classiques de les dépasser, par la montée en généralité et le recours aux normes juridico-administratives, sont des pratiques à mettre à distance pour être conforme à l'esprit politique des réformes. Enfin, beaucoup de choses se jouent en dehors de l'objet même qui focalise l'attention dans la trajectoire de réforme : les décisions d'adhésion ou pas des communes de PNx dépendent par exemple de bien d'autres éléments que ce qu'il y a noté dans les chartes. Cela interroge le réformateur sur l'énergie qu'il consacre, en l'occurrence, à la

rédaction de ce document, par rapport à celle qu'il peut mobiliser pour améliorer le « capital social territorial ». Le dernier paradoxe auquel doivent faire face les réformateurs des PTN est dû à l'étroitesse d'une trajectoire de réforme complexe dans laquelle leur marge de manœuvre est faible. Ce chemin de crête sinueux se situe entre deux précipices depuis lesquels la plupart des acteurs s'exprime, et dans lesquels l'attirance d'un raisonnement simple incite à plonger :

Encadré 40 : 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
...	...

Il n'y a pas besoin de poursuivre cette liste pour témoigner de la superposition de clivages entremêlés, se confortant les uns les autres dont sont faits ces deux précipices. A partir de la grille d'analyse précédemment exposée, et en grossissant les traits des deux trajectoires empiriques de réforme déjà contrastées du PNV et du PNM, nous allons maintenant approfondir notre analyse des pratiques, des figures et de l'autonomie du réformateur dans les politiques territoriales de la nature. Cela va nous conduire à dessiner deux idéotypes du travail de réforme des PTN, l'un échappant difficilement au glissement dans ces précipices, alors que l'autre multiplie les chances de « rester en crête ».

Chapitre 4 : Pratiques, figures et dilemmes du réformateur des politiques territoriales de la nature

1.1 : Problématisation

Après une première partie très empirique et une seconde marquée par une prise de recul sur les processus d'élaboration des chartes comme trajectoires d'innovation institutionnelle, nous sommes dans la troisième partie de notre thèse montés en généralité tout en valorisant la spécificité de notre suivi ethnographique du travail de réforme au quotidien tel que pratiqué par des directeurs de PNx. Nous avons commencé par situer notre travail à la croisée de la sociologie du changement institutionnel, de la sociologie du travail administratif et de la sociologie de l'environnement pour le problématiser de la façon suivante : dans le contexte spécifique des transformations des politiques territoriales de la nature qui représentent un cas limite de très forte inertie institutionnelle, les réformateurs ont-ils une marge d'autonomie et à quelles conditions ? Quelles interdépendances peut-on mettre en évidence entre le contexte, les caractéristiques du travail de réforme qu'ils conduisent, et la trajectoire d'innovation institutionnelle ? En quoi ces interdépendances alimentent-elles la question sociologique de l'autonomie des réformateurs ?

1.2 : Approche et définitions mobilisées

Notre approche est pragmatique. Elle part des pratiques de ces réformateurs sans surévaluer leur rôle ni le sous-évaluer a priori. Il s'agissait pour nous de « *prendre au sérieux les activités intentionnelles des réformateurs revendiquant la transformation de l'ordre institutionnel* » et de « *simultanément accorder beaucoup d'attention à la manière dont les institutions influencent, encadrent et souvent limitent en retour les activités de réforme* » (Bézès et Le Lidec 2010, p 84). Considérant les directeurs de PNx comme des « *strategic*

skilled actors » au sens de Niels Fliegstein, compte tenu de leur position dans le champ et de leur responsabilité spécifique de mise en œuvre de la réforme, nous avons cherché à approfondir deux de ses propositions concernant les situations de transformation institutionnelle. Pour le faire, nous avons défini dans cette partie plusieurs concepts centraux dans notre analyse : « les politiques territoriales de la nature » (PTN) recouvrent les politiques publiques spécifiques de préservation d'un patrimoine naturel, culture et paysager, portant sur un territoire défini selon une logique naturelle liée à cet enjeu. Cela rejoint la définition « d'aire protégée » avec toute la variété d'institutions et de niveau de protection qu'elle recouvre. Nous avons adopté une définition neutre du « réformateur » comme agent auquel revient la responsabilité de la mise en œuvre concrète de la réforme. Nous avons défini le « travail de réforme » comme travail quotidien des réformateurs pour construire, dans un contexte contraignant de dépendance au sentier, une action collective de transformation institutionnelle. Nous avons précisé ce que nous entendons par « idéaux-types » de ce travail de réforme, par opposition au concept de « modèle de changement » qui nous paraît illusoire dans des transformations complexes de systèmes d'action collective à dimension humaine et contingente très forte. Nous avons défini le « cadre intermédiaire » par son positionnement dans la hiérarchie administrative entre la tutelle politique (ministère de l'écologie en l'occurrence) et les agents au contact des territoires de PTN (« street-level bureaucrats »). Nous avons utilisé le concept de « cadre intermédiaire de réforme » pour marquer la double intermédialité des réformateurs que nous avons suivis : ils sont à la fois « cadre intermédiaire » et « intermédiaire de réforme » à l'interface entre l'organisation gestionnaire de la PTN et son contexte. Ils sont chargés de produire, pour reprendre la définition du médiateur de Vincent Simoulin (2000), l'articulation entre l'idéal visé par la réforme et l'existant en engageant leurs ressources matérielles, intellectuelles et humaines, leur prestige, leur autorité... pour la mettre en œuvre concrètement.

L'analyse détaillée de l'activité de ces cadres « intermédiaires de réforme » nous a amené à en définir trois dimensions : un travail « d'interprétation » (logique du CAR) consistant à donner du sens, à finir de construire dans un cadre flou une intention de changement et ses implications. Ce processus de création de sens est graduel et se déroule dans des interactions entre acteurs, avec un effet performatif sur leurs attentes (Balogun 2003, p 75) ; un travail de « composition » (logique du ET) au sens d'hybridation dans une même action d'une pluralité d'objectifs, de valeurs, ou de démarches qui répondent à des logiques parallèles ou divergentes (Richard-Ferroudji, ouvrage Irstea) ; un travail de « modélisation » (logique du COMME) passant par l'exemplarité de pratiques ou de comportements correspondant à un ensemble de messages « non verbaux ». Nous avons enfin défini par

« congruence » la cohérence entre les idées avancées, le comportement, et les choix d'un individu, autrement dit entre les trois dimensions que nous venons de citer. Notre problématisation étant posée, notre objet de recherche étant défini ainsi que les principaux concepts qui nous ont servis à l'étudier, nous pouvons rappeler ici de façon synthétique le raisonnement que nous avons suivi lors des deux précédents chapitres.

1.3 : Spécificités des politiques territoriales de la nature et incidences sur le travail de réforme

1.3.1 : Politiques territoriales de la nature et modèle de la « gestion des Communs »

Dans la partie III, nous avons quitté le cas particulier des PNx pour caractériser les spécificités des PTN dans un double objectif : éclairer leur forte inertie institutionnelle et cerner leur influence sur le travail de réforme. La mobilisation de la littérature sur la gestion des Communs nous a permis de cerner ce travail de réforme comme un double problème d'action collective car il nécessite en même temps la construction d'une action collective de transformation et la construction d'une action collective territoriale autour des enjeux de gestion d'un patrimoine commun. En envisageant systématiquement les variables du modèle de la gestion de Communs, nous avons pu tirer plusieurs conclusions importantes. Premièrement, ce modèle n'est que partiellement pertinent dans les PTN. Deuxièmement, le leadership est une variable déterminante ce qui confirme la pertinence de centrer notre recherche sur le rôle des responsables de PTN. Troisièmement, les autres variables clé sont le capital social territorial, la connaissance du système socioécologique et la place de l'Etat qui va de pair avec l'articulation des différents niveaux de règles. Quatrièmement, si on applique le modèle d'Elinor Ostrom, on se rend compte que les orientations des réformes en cours dans les PTN ne facilitent pas forcément la gestion en commun : autrement dit, la construction de l'action collective de transformation rend difficile la construction de l'action collective de gestion d'un patrimoine commun, avec laquelle elle est pourtant totalement imbriquée ! Par exemple, la démarche contractuelle induit une porosité des limites et des missions qui brouille les repères des acteurs et entraîne leur méfiance, l'impératif d'ouverture conduit au conflit dans un contexte de méconnaissances croisées et l'impératif d'évaluation

peut être un vœu pieu compte tenu de la complexité de ces politiques publiques. Cette analyse nous a enfin permis de définir une grille d'analyse et de cibler trois directions dans lesquelles approfondir notre réflexion sur les spécificités des PTN : leur singularité dans le paysage institutionnel français ; le caractère spécifiquement clivant de leur dimension cognitive ; et l'importance qu'y ont les non-humains avec comme incidence le poids des normes juridiques.

1.3.2 : Trois spécificités importantes des politiques territoriales de la nature

Nous appuyant sur l'analyse des politiques publiques, nous avons montré que les PTN ont deux caractéristiques spécifiques dans le paysage institutionnel français : leur complexité substantielle (politiques publiques récentes, foisonnement expérimental de formes variées de PTN, biodiversité comme objet complexe et controversé, difficultés substantielles de gouvernabilité) ; et le fait qu'elles soient au carrefour de multiples transformations simultanées, imbriquées et en tension avec leur culture (changement profond de paradigme des politiques de la nature, politiques « en décalage » avec l'évolution générale des politiques publiques, et culture institutionnelle orthogonale au référentiel néolibéral du nouveau management public).

Nous avons ensuite caractérisé le fait que les PTN sont des politiques publiques spécifiquement clivantes car elles sont attachées à des questions de valeurs, d'identité et de symboles. Nous appuyant sur la sociologie de l'environnement et l'histoire de la protection de la nature, nous avons caractérisé un « grand écart » récurrent entre les discours ancrés dans les idées d'un côté et les pratiques de l'autre, qui s'explique à la fois par des facteurs historiques, pragmatiques et par le rôle performatif des médias sur le discours environnemental. Nous appuyant sur les études sociologiques des comportements vis-à-vis de la nature, la psychologie environnementale et de la conservation, nous avons ensuite montré leur dimension identitaire forte et caractérisé six grandes visions des rapports entre l'Homme et la Nature qui structurent les positionnements personnels. Nous avons enfin mobilisé l'économie des conventions pour souligner que les PTN engagent les acteurs à la fois dans le régime de la familiarité (liens qui s'établissent localement entre une personne et son environnement), le régime de l'action (reposant sur l'intention d'un sujet humain, qui va mobiliser des objets comme moyens d'action pour parvenir à servir un intérêt ou une fin donnée) et le régime de la justification répondant aux exigences de l'espace public dans

lequel les arguments sont évalués au cour d'épreuves et à l'aune de principes communs. Nous avons insisté sur la grande malléabilité des arguments écologiques qui peuvent aussi bien s'adapter pour exercer une influence qu'être au contraire instrumentalisés dans les régimes de justification des six cités décrites par Luc Boltanski et Laurent Thévenot (1991). Nous avons interrogé l'existence d'une septième cité verte, c'est à dire d'un nouveau principe de jugement et de justification non réductible aux autres cités. Dans l'hypothèse où elle existerait, nous avons souligné ses limites et la façon dont les acteurs qui mobilisent ce régime de justification les dépassent.

La troisième grande famille de spécificités des PTN tient au fait que ce sont des politiques publiques des « non-humains », ce qui crée deux points d'attention spécifiques dans le travail de réforme qui les concerne : d'abord l'importance, la place qu'accordent les humains aux non-humains et la façon dont ils anticipent et gèrent leurs incursions imprévues ; ensuite le poids de la dimension normative et juridique de ces politiques publiques. La façon dont le droit est perçu, la façon dont il est mobilisé, l'importance que prend sa logique propre imprègnent spécifiquement tout travail de réforme d'une PTN.

1.4 : Pratiques, figures et dilemmes du réformateur des politiques territoriales de la nature

Nous sommes revenus sur nos terrains de recherche pour scruter précisément les pratiques, les figures et l'autonomie des réformateurs que nous avons suivis à la tête de l'EP-PNV et de l'EP-PNM. Nous avons d'abord caractérisé leurs pratiques en détaillant le travail de réforme comme construction de la variable intermédiaire entre l'organisation PN et son contexte à travers le façonnage de leurs interfaces, la définition d'une stratégie puis sa mise en œuvre. Ce travail de réforme passe pour les responsables de PTN par trois activités entremêlées alors que la littérature insiste en général uniquement sur les deux dernières : celle d'expert, celle de courtier et celle de généraliste. Une montée en généralité par rapport à nos terrains nous a permis de cerner deux idéaux-types : un travail de réforme « formel par planification » et un travail de réforme « relationnel par émergence ». Nous avons ensuite analysé les pratiques de ces réformateurs à partir de leur caractère spécifique de cadres intermédiaires de l'administration. Nous inscrivant dans la littérature qui y est dédiée ainsi que celle concernant les « managers intermédiaires » dans l'entreprise, nous avons identifié quatre

enjeux auxquels ils doivent faire face : entreprendre un changement personnel ; aider les autres dans la trajectoire de changement ; assurer la continuité du travail attendu ; et mettre en place les changements dans la partie de l'organisation dont ils sont responsables. Cette grille d'analyse nous a permis de souligner des paradoxes, des ambivalences et des ambiguïtés au sein de ces enjeux mais aussi (et surtout) entre ces enjeux. Ils éclairent le désarroi, l'abattement et les difficultés du travail de cadre « intermédiaire de réforme » tel que ceux qui le vivent en parlent. Aucune solution simple et automatique ne peut être trouvée pour les dépasser. C'est ce qui explique l'importance dans la trajectoire de transformation institutionnelle du rôle des réformateurs, des choix qu'ils font au quotidien, des comportements qu'ils adoptent, des risques qu'ils prennent en tant que leader... Et paradoxalement, cette dimension incarnée de la réforme est d'autant plus importante que l'inertie institutionnelle de ces politiques publiques est grande.

Au-delà de leurs discours, l'observation des pratiques des cadres « intermédiaires de réforme » qui parviennent à dépasser ces tensions et ces paradoxes, montre qu'ils articulent trois dimensions du travail de réforme : une dimension d'interprétation, de composition et de modélisation. Le travail d'interprétation (logique du « CAR ») consiste à donner du sens, à finir de construire dans un cadre flou une intention de changement et ses implications. Ce processus de création de sens est graduel et se déroule dans des interactions entre acteurs, avec un effet performatif sur leurs attentes (Balogun 2003, p 75). Le travail de composition (logique du « ET ») consiste à hybrider dans une même action une pluralité d'objectifs, de valeurs, ou de démarches qui répondent à des logiques parallèles ou divergentes (Richard-Ferroudji, ouvrage Irstea). Le travail de modélisation (logique du « COMME ») passe par l'exemplarité de pratiques ou de comportements, et non par l'argumentation rhétorique, l'injonction hiérarchique, la formalisation d'une commande ou toute autre relation de pouvoir de type rapport de force, marchandage, négociation... Son importance permet de souligner toute la dimension non verbale des messages que fait passer le réformateur aux acteurs de l'institution gestionnaire de la PTN autant qu'à ceux du territoire. Celle-ci se traduit aussi par l'importance de la congruence du cadre « intermédiaire de réforme », que nous avons définie comme cohérence entre les idées qu'il avance, son comportement et ses choix, autrement dit entre les dimensions d'interprétation, de modélisation et de composition de son travail de réforme.

Chapitre 5 : Les politiques territoriales de la nature à l'aune de la tragédie des communs

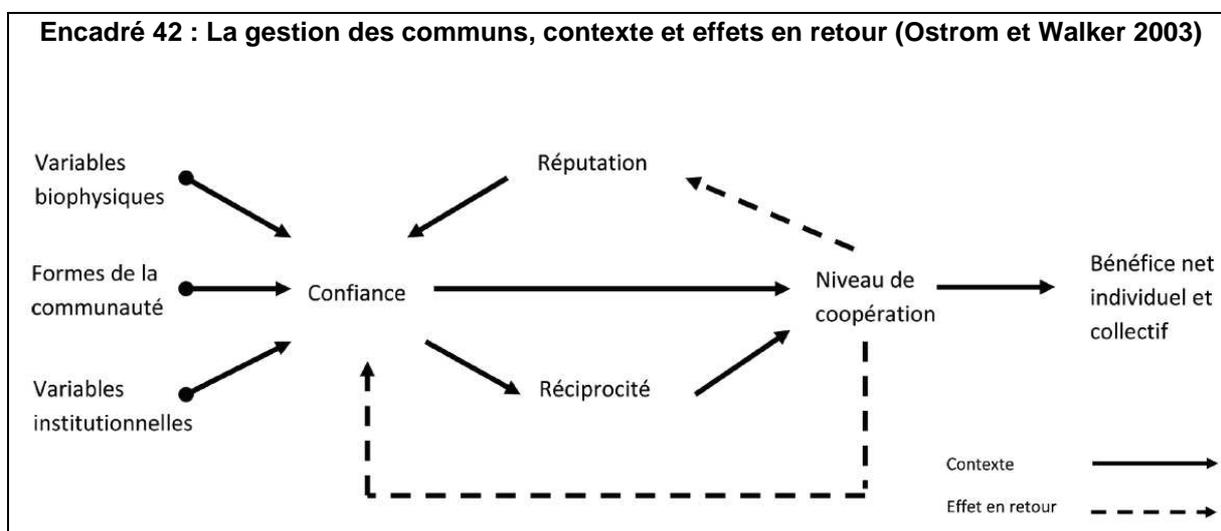
1.1 : Action collective et tragédie des communs

La réforme d'une PTN aujourd'hui pose un double problème d'action collective : celui de l'action collective de transformation institutionnelle, avec les difficultés d'un apprentissage collectif et simultané de nouveaux cadres de pensée et d'action, autrement dit de nouvelles « règles du jeu » (Friedberg 1997) ; celui d'une action collective de gestion d'un patrimoine commun qui représente aujourd'hui la norme visée pour ces politiques publiques. Nous nous intéressons ici au second : les recherches ciblées sur la gestion des ressources communes partent historiquement de l'approche individualiste méthodologique de Mancur Olson (1965), et du comportement du « passager clandestin » (*free rider*) qui tire avantage d'une dynamique collective sans en payer le prix. Le problème est posé en termes de choix individuels dont le choix collectif est la résultante. La théorie des jeux peut être mobilisée dans le cadre d'une rationalité limitée des acteurs (Simon 1957), et en particulier celui du dilemme du prisonnier énoncé en 1950 par Albert W. Tucker à Princeton : deux suspects sont arrêtés par la police. Mais celle-ci n'a pas assez de preuves pour les inculper. Elle les interroge donc séparément en leur faisant la même offre : « *si tu dénonces ton complice et qu'il ne te dénonce pas, tu seras remis en liberté et l'autre écoperà de 10 ans de prison. Si tu le dénonces et s'il te dénonce aussi, vous écopererez tous les deux de 5 ans de prison. Si personne ne se dénonce, vous écopererez tous deux de 6 mois de prison* ». La matrice des « utilités » de chacun des prisonniers se résume ainsi :

Encadré 41 : 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

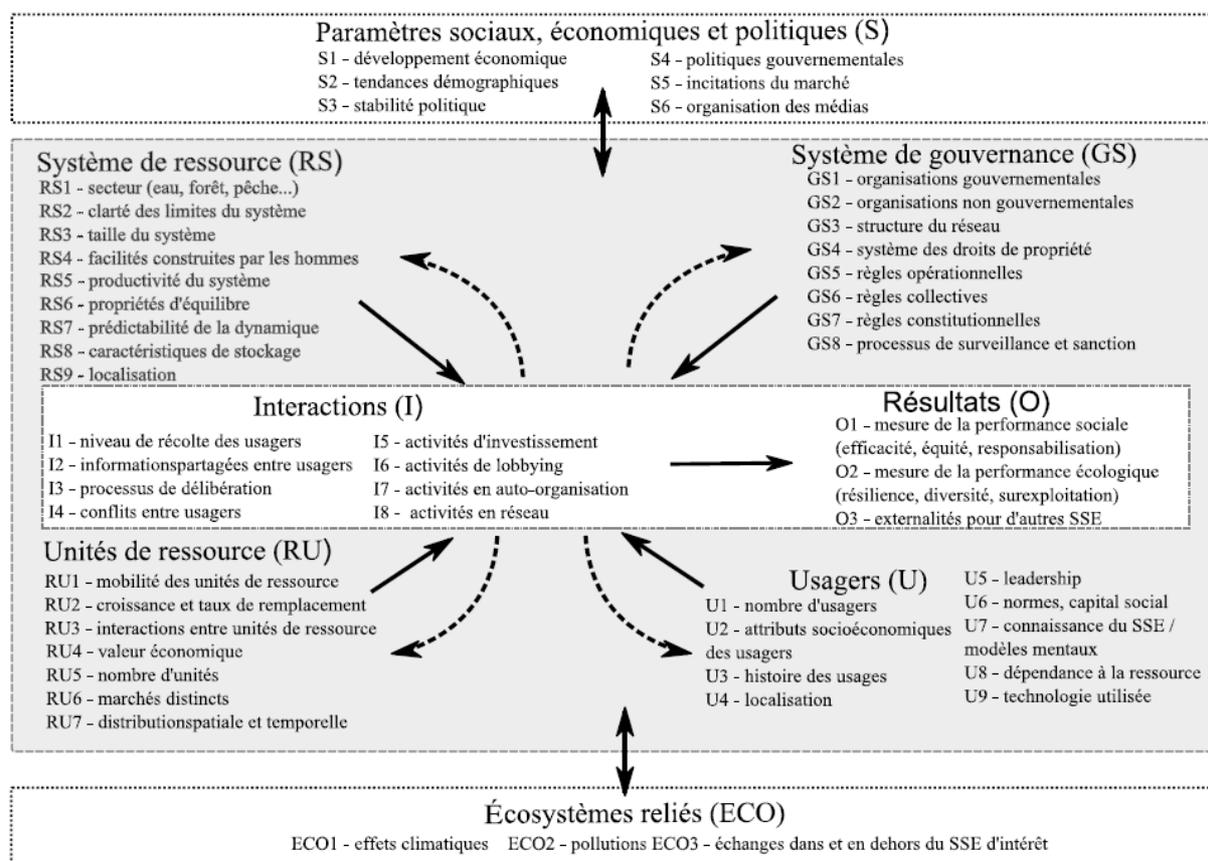
En l'absence de communication entre eux, chacun raisonne individuellement et aboutit à la conclusion que, quel que soit le choix de l'autre, son intérêt est de dénoncer. Les deux complices écotent donc de 5 ans de prison chacun, ce qui n'est pas la solution collective optimale. Cela provient du fait que ce jeu est à somme non nulle, c'est-à-dire que la somme des gains pour les participants n'est pas toujours la même : il pose le problème de la coopération. Le dilemme résulte du fait que la tentation T (je le dénonce, il se tait) paye plus que la coopération C (on se tait tous les deux), qui rapporte plus que la punition pour égoïsme P (je le dénonce, il me dénonce), qui est elle-même plus valorisante que la duperie D (je me tais, il me dénonce), ce que les théoriciens des jeux formalisent par : $T > C > P > D$. Ceux-ci ont développé de multiples raffinements de ce dilemme (Eber 2006). Nous nous aborderons ici le dilemme itératif tel que théorisé par Robert Axelrod (1984, 1992, 1996) dans lequel la coopération peut devenir avantageuse si le jeu se répète, si les participants gardent mémoire des coups précédents, et si deux coups de coopération sont plus valorisants que l'alternance entre tentation et duperie ($2 \times C > T + D$). Dans ce cas la stratégie « donnant / donnant » (« *Tit for tat* ») qui consiste à reproduire le comportement de l'autre au coup précédent conduit à la coopération dès que l'un des deux fait le pari de la confiance en prenant le risque initial de choisir la solution gagnant/gagnant. Les biens communs (*Common pools*) sont définis comme suit : « *sont communs (commons) les biens sur lesquels aucune unité sociale (individu, famille, entreprise) ne dispose de droits exclusifs, qu'il s'agisse de droits de propriété ou de droits d'usage* » (Compagnon 2008). Le dilemme du prisonnier appliqué à la gestion des biens ou ressources communes pour lesquelles l'usage par les uns limite les possibilités d'usage par les autres aboutit à ce que Garrett Hardin a appelé « *la tragédie des communs* » (1968) : l'intérêt collectif de préserver la ressource par une exploitation durable est abandonné au profit des intérêts individuels à optimiser sa « part du gâteau ». Il prend l'exemple d'un pâturage collectif sur lequel des éleveurs mettent ensemble leurs troupeaux de moutons : chaque éleveur a intérêt à augmenter le nombre de ses animaux car le coût du surpâturage engendré par un animal supplémentaire sera supporté par tous les éleveurs alors que le bénéfice de la vente de cet animal lui reviendra exclusivement à lui. L'éleveur obtient ainsi un bénéfice rapide et individuel, tout en n'assumant qu'une infime partie du coût lié à cet animal supplémentaire. A moyen terme, ce mécanisme conduit à une surexploitation des ressources : les sols sont surpiétinés et l'herbe ne pousse plus. Hardin propose deux échappatoires : la privatisation ou bien la réglementation passant par l'étatisation des ressources communes qui seules en limiteraient l'accès. Elinor Ostrom adopte un point de vue critique sur cette théorie standard (2011, 2012) et apporte un nouvel éclairage en postulant que l'action collective va au-delà de simples calculs coûts-bénéfices individuels, et que les acteurs concernés peuvent s'auto-organiser pour « gouverner les communs » (1990, 2010). Sa thèse est que dans certaines

conditions, les collectifs d'utilisateurs sont plus efficaces dans la gestion de ressources communes que l'Etat ou le marché. La communication et la confiance entre eux sont en particulier l'assurance d'une réciprocité dans l'action et l'engagement. La coopération qui en résulte accroît les bénéfices mutuels. S'inscrivant dans le néoinstitutionnalisme dit « du choix rationnel », de nombreux travaux de recherche ont approfondi cette hypothèse par l'étude empirique et théorique de nombreuses situations, en se ciblant notamment sur l'émergence de règles collectives efficaces et adaptatives pour l'exploitation des ressources renouvelables et des biens communs (Poteete, Janssen et al. 2010). Le modèle développé par Elinor Ostrom peut être schématisé avec des boucles de rétroaction ou « effets retour » jouant un rôle majeur :



Un des intérêts de l'approche par l'école des Communs, est qu'elle permet d'envisager ensemble niveau individuel, action collective, modes de gouvernance (Ostrom 2007) et analyse des institutions (Ostrom 2005). Il en résulte un modèle global très complet permettant d'analyser la durabilité des systèmes socioécologiques (SSE) à partir de variables internes (RS, GS, RU, U) et externes (S, ECO) au système pour qualifier les interactions (I) et les résultats (O) de son fonctionnement que l'on peut schématiser comme ci-dessous (Therville 2013). Nous aborderons ces différentes variables et nous soulignerons les limites de ce modèle dans notre cas.

Encadré 43 : Cadre d'analyse de la durabilité des systèmes socioécologiques
Schéma adapté de (Ostrom 2007, Ostrom 2009, Ostrom 2010)

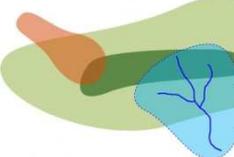
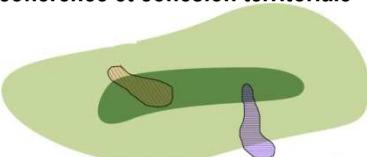
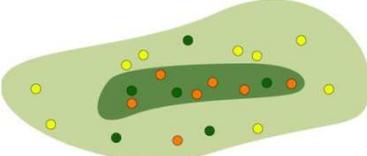
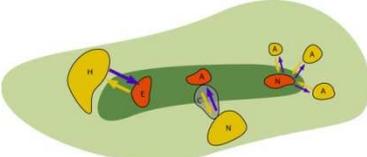
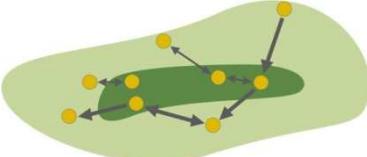
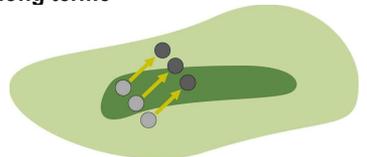


1.2 : Politiques territoriales de la nature et tragédie des communs : un pari encore loin d'être gagné !

La réforme de 2006 des PNx peut être lue à l'aune de ce modèle de la gestion des communs : l'élaboration de la charte ouvre en effet l'opportunité de co-élaborer entre acteurs du territoire les règles d'une action collective de gestion d'un patrimoine naturel, culturel et paysager commun. Les PNx sortent d'un modèle essentiellement étatique pour se rapprocher d'une gestion par un collectif d'utilisateur. En cela, ils rejoignent les modalités de gestion préconisées de façon générale pour les PTN par les partisans de l'approche dite « patrimoniale ». Selon Laurent Mermet (1992), les trois stratégies possibles pour « l'acteur intentionnel de l'environnement » sont en effet : une stratégie de mission (dans laquelle il cherche à influencer les autres acteurs soit de façon militante, soit de façon normative selon sa position), une stratégie de gestion directe (passant en particulier par la maîtrise foncière), ou une stratégie d'intégration par la recherche d'une forme « patrimoniale » ou « intégrée » de gestion. Si jusque dans les années 60, l'Etat et les associations de protection de

l'environnement qui en étaient les principaux acteurs ont eu surtout l'habitude d'utiliser les deux premières stratégies, la troisième est aujourd'hui la piste privilégiée dans les PTN. D'où la multiplication de différentes approches théoriques, nées au milieu des années 80 sur la « *gestion patrimoniale* » (Leroy et Mermet 2004) ou la « *gestion intégrée* » de l'environnement et des territoires : approche stratégique de la gestion de l'environnement (Mermet, Billé et al. 2005), planification écologique, évaluation des impacts environnementaux, gestion participative des aires protégées, gestion adaptative (Walters 1986), gestion patrimoniale (Babin, Bertrand et al. 1997, Barouch 1989, Bertier et De Montgolfier 1979, De Montgolfier et Natali 1987, Mermet 1981, Ollagnon 1987, Ollagnon 1989, Ollagnon 2006), gestion intégrée (Emerit 2003, Emerit 2007, Lewis 2001, Margerum et Born 1995, Margerum 1999), gestion intégrée des zones côtières (Charles, Kalaora et al. 2000, Cicin-Sain et Knecht 1998, Dauvin 2002), gestion communautaire (Compagnon 2008), gestion participative (Borrini-Feyerabend 1997, Borrini-Feyerabend, Pimbert et al. 2009)... Mais modèle de PNx préconisé par la loi de 2006 fait figure pour ses promoteurs d'un modèle de gouvernance innovante se distinguant par deux éléments au moins : son caractère hybride entre gestion étatique et gestion en commun (loi, décrets, poids de l'Etat, mais augmentation du pouvoir du CA, et négociation de la charte y compris sur le volet réglementaire des MarCoeurs), et la notion de « solidarité écologique ». Cette invention de la loi de 2006 permet de faire un lien fonctionnel et de responsabilité entre un cœur de nature protégée et le système territorial qui l'entoure. La solidarité écologique est présentée comme la contrepartie d'une solidarité socio-économique. Elle est appréhendée de façon multi-dimensionnelle et censée permettre de repenser l'interdépendance écologique et sociale dans les politiques territoriales de la nature (Mathevet, Thompson et al. 2010, Mathevet 2012, Thompson, Mathevet et al. 2011). Pour ces auteurs, elle est au cœur d'un changement paradigmatique au sens de Kuhn (1962) pour les politiques de la nature, qui d'une approche ségrégative (mise sous cloche) sont passées à une approche intégrative et vont vers une approche « *post-intégrative* » centrée sur les liens fonctionnels qui unissent les hommes entre eux et à la biodiversité, ce qui nécessite un engagement moral et responsable spécifique des acteurs vis-à-vis de ces interactions.

Encadré 44 : 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, ...)

Il est trop tôt pour porter quelque appréciation que ce soit sur la pertinence du nouveau modèle de PNx, et pour cerner son caractère effectivement novateur ou pas à l'aune des différents modes d'organisation listés dans la littérature sur la gestion patrimoniale et l'école des Communs. En revanche, on peut souligner dès à présent que le pari de résoudre la tragédie des communs avec ce nouveau modèle de PNx est loin d'être gagné : si le modèle fonctionne en théorie sur le papier, nous avons vu que le début de mise en œuvre de la loi de 2006 est plutôt marqué par une très forte dominante de comportements individualistes. Ils résultent de l'inertie institutionnelle, du maintien d'asymétries de pouvoir et de tensions entre représentants de l'Etat et des acteurs locaux qui ont du mal à entrer dans la logique de négociation d'une contrainte librement consentie. D'où les stratégies de défection, et le fait que les jeux historiques à somme nulle restent prépondérants sur les dynamiques de coopération. Une lecture peut-être un peu cynique de la négociation de l'élaboration des chartes illustre d'ailleurs bien le dilemme du prisonnier : dans un contexte de défiance, et malgré le lissage obtenu dans une charte qui réduit in fine très peu leur marge de manœuvre, les maires de Vanoise ne font pas le pari de la confiance et de la coopération avec l'EP-PNV : ils annoncent par les délibérations des préconsultations de l'été 2012 le fait qu'ils n'adhéreront pas à la charte. Les partisans de la protection de la nature qui avaient joué la carte du compromis se sentent trompés et se mobilisent pendant l'enquête publique dans un retour au rapport de force. Le résultat est « perdant/perdant » comme nous l'avons illustré en conclusion de la partie II. Le comportement de certaines communes du Mercantour peut être analysé comme comportement de passager clandestin : nous avons par exemple souligné les avancées de la charte du PNM concernant la limitation de l'enveloppe des domaines skiables, et celle du prélèvement de ressources en eau pour la neige artificielle. Toutes les stations ont participé à cette négociation et en particulier Isola 2000, la plus grosse, dont l'adhésion semblait acquise. Or au dernier moment, cette commune n'a pas adhéré : ainsi, les stations concurrentes adhérentes à la charte se trouvent elles contraintes, alors qu'Isola ne l'est pas. Ces comportements individualistes marquent la difficulté spécifique de faire de la gestion de la nature un problème commun. Nous allons nous appuyer sur le modèle d'analyse de la durabilité des SSE d'Elinor Ostrom pour éclairer cette difficulté. Elle se pose la question suivante : quelles sont les variables et les conditions pour qu'un collectif d'utilisateur mobilise du temps et investisse de l'énergie pour éviter la « tragédie des communs » ? Nous avons balayé systématiquement les variables du modèle et les principes « clé » permettant une gestion communautaires des ressources naturelles (Cox, Arnold et al. 2010) pour envisager leur poids et leur pertinence au vu de nos terrains empiriques de PTN. Nous n'avons trouvé dans la littérature qu'un raisonnement similaire au sein de la thèse de Clara Therville ciblée sur les réserves naturelles françaises (2013). Nous remobilisons ici les résultats des deux premières parties de notre thèse.

Encadré 45 : 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 dominant 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.

Quant aux variables externes relatives aux écosystèmes liés (ECO 1 à 3), elles nous semblent peu discriminantes ou ponctuelles. Les paramètres sociaux, économiques et politiques (développement économique S1, tendance démographique S2, stabilité politique S3) ou la variable « de localisation et de contexte » (RS9), correspondent à ce que nous

avons appelé « terreau » dans notre analyse des PNx. Le « terreau » territorial des PTN est évidemment un élément qui favorise plus ou moins l'émergence d'une gestion en commun : nous avons vu que la solidité économique de la Vanoise et les logiques concurrentielles entre communes autour de l'industrie du ski ne la facilitent pas. Les incitations du marché (S5) pèsent aujourd'hui peu sur les PTN dont peu franchissent le pas de l'accès marchand aux espaces protégés. Les démarches de labellisation restent d'un poids marginal. En revanche, le poids de l'Etat dans ces politiques publiques les rend très sensibles à l'évolution des politiques gouvernementales (S4) et ce notamment dans le contexte actuel de restriction budgétaire, de développement du nouveau management public, de décentralisation, ou encore d'écologisation générale des politiques publiques.

1.3 : Conclusion de l'approche par la gestion des communs et incidences sur le travail de réforme

Le croisement systématique que nous venons de faire entre le modèle de la gestion des communs et nos terrains de PTN montre donc que ce modèle ne peut s'appliquer que partiellement. En particulier, la biodiversité et le patrimoine naturel, culturel et paysager d'un territoire ne sont que partiellement saisis dans une entrée sectorielle par les ressources et les usages (RS1), car ils recouvrent aussi des espaces et des aménités (valeurs esthétiques, identitaires, récréatives) : certaines variables ont une pertinence limitée, et d'autres sont très difficiles à transposer (RS5, RS6, RS8, RU 2 à 6, ou encore U2 et U9). La biodiversité est plutôt un « système de ressource » (Therville 2013), ce qui en fait un « improbable bien public mondial » (Compagnon 2001). Le modèle des communs butte également sur des limites liées à la composante étatique forte des PTN que nous étudions : l'hybridation entre cette composante et la gestion par un collectif d'acteurs locaux est difficile, et bien mise en évidence dans notre analyse des questions de la clarté des limites et du système de sanction qui sont avancées comme déterminantes dans la littérature sur les Communs (Ostrom 1990, Ostrom 2010). Le détour par cette littérature n'en a pas moins été important dans notre travail de recherche, pour plusieurs raisons. Il nous a d'abord permis d'envisager un grand nombre de variables et de cerner les plus importantes qui s'avèrent être : le leadership, le capital social, la connaissance du SSE et la place de l'Etat (allant de pair avec l'articulation des différents niveaux de règles) autant que les limites, ou le système de sanction. Il nous a permis de montrer que dans le cas des PTN, les réformes en cours ne

facilitent paradoxalement pas forcément la gestion en commun : la démarche contractuelle induit une porosité croissante des limites et des missions, l'impératif d'ouverture conduit au conflit dans un contexte de méconnaissance croisée, et l'impératif d'évaluation peut être un vœux pieu compte tenu des limites dues à la complexité de ces politiques publiques. Cette analyse nous a aussi permis de confirmer la pertinence de l'approfondissement que nous allons faire sur le travail de réforme dans la mesure où la variable du leadership apparaît comme majeure. Ce travail nous a aidé à cibler trois directions dans lesquelles approfondir notre analyse des spécificités des PTN et de leurs incidences sur le travail de réforme : leur singularité dans le paysage institutionnel français ; le caractère spécifiquement clivant de leur dimension cognitive ; et l'importance qu'y ont les non-humains avec comme incidence le poids des normes juridiques. Ces trois points seront l'objet des sections suivantes.

Enfin, ce passage par la littérature sur les Communs et les dilemmes de l'action collective permet de souligner plusieurs spécificités qui auront des incidences directes sur le travail de réforme. L'idéal affiché par la loi d'une hybridation entre dimension régaliennne étatique et gestion d'un patrimoine commun entre acteurs locaux est irréaliste à court terme, compte tenu de l'analyse des variables que nous venons de faire, notamment parce que le capital social ne peut s'améliorer que lentement. Le pari de la confiance est ainsi particulièrement difficile mais la perspective itérative théorisée par Robert Axelrod peut être une voie pragmatique pour enclencher des stratégies coopératives si le réformateur prend le risque de la confiance, si les dilemmes se répètent, et si les acteurs du territoire sont en mesure d'évaluer les avantages et inconvénients de la coopération avec le PN. Les premières phases de la trajectoire de réforme d'une PTN sont fondamentales pour cela.

Chapitre 6 : Autonomie du réformateur et idéaux-types du travail de réforme des PTN

1.1 : L'autonomie du réformateur au cœur de la trajectoire d'innovation institutionnelle

Après cette focalisation sur la dimension incarnée des trajectoires de réforme autour des pratiques, des figures des réformateurs dans les PTN et de la façon dont ils parlent des difficultés de leur travail, nous nous sommes appuyés sur deux modèles de l'autonomie (Carpenter 2001, Symor 1983) pour répondre à la seconde question de Niels Fligstein et caractériser les liens entre le contexte de réforme (le champ et la position du réformateur dans le champ), le travail de réforme (activités du « Strategic Skilled Actor ») et la trajectoire de réforme (dynamique de transformation institutionnelle). Le concept d'autonomie s'est avéré opératoire et pertinent pour cela. Nous avons ainsi commencé à établir le lien entre autonomie du réformateur et contexte en caractérisant trois niveaux d'autonomie interdépendants. Nous avons ensuite établi les liens entre trajectoire de réforme des PTN et autonomie du réformateur en montrant d'une part que trois dynamiques tendent « naturellement » à la réduire, et d'autre part que la marge de manœuvre du réformateur est une condition essentielle à l'existence d'une marge de manœuvre pour l'innovation institutionnelle. Nous avons ainsi caractérisé deux mécanismes en boucle liant l'autonomie du réformateur et la marge de manœuvre d'innovation institutionnelle : dans le premier l'une et l'autre se maintiennent et s'étayent mutuellement ; dans le second elles s'amenuisent et rendent de plus en plus improbable toute trajectoire s'écartant du sentier de dépendance historique. L'autonomie du réformateur n'est donc ni une donnée, ni un acquis définitif. En analysant dans le détail les « points de bifurcation » des trajectoires d'élaboration des chartes du PNV et du PNM, nous avons montré que certains sont liés à des choix des réformateurs, dans des fenêtres d'opportunités autant éphémères qu'imprévisibles. C'est dans ces courtes périodes que les réformateurs que nous avons suivis construisent et

reconstruisent leur autonomie. La façon dont ils y parviennent dépend des modalités concrètes de leur travail de réforme.

1.2 : Autonomie du réformateur et idéaux-types du travail de réforme

Il est alors intéressant de revenir sur les deux idéo-types du travail de réforme que nous avons mis en évidence. Empiriquement, nous avons vu que dans le travail de réforme « formelle par planification », l'autonomie du réformateur et la marge d'innovation du réformateur se réduisaient jusqu'à presque disparaître ; alors que dans le travail de réforme « relationnelle par émergence » elles se maintiennent, voire se développent. Notre modèle inspiré du concept d'autonomie de Daniel P. Carpenter permet-il de l'expliquer ? Nous avons souligné l'importance de la modélisation par le réformateur, la grande personnalisation caractéristique de ces réformes, et l'interdépendance forte entre autonomie du réformateur et marge d'innovation dans la trajectoire institutionnelle.

1.2.1 : Autonomie du réformateur et idéal-type du travail de réforme « relationnel par émergence »

Essayons de représenter sur une figure le travail de réforme tel que nous nous l'avons décrit à propos d'une réforme « relationnelle par émergence ». Ses trois composantes sont assez équilibrées (épaisseurs des flèches jaunes similaire entre travail d'expert, de courtier et de généraliste). En nous appuyant sur nos analyses, nous pouvons caractériser les capacités distinctives, la réputation distinctive et la culture distinctive du « nouveau parc » que ce travail permet de faire émerger et d'entretenir. Ce que nous avons dit pour le réformateur se transpose alors aisément à l'EP-PN : le développement de capacités distinctives permet de réussir des actions concrètes qui développent sa réputation, c'est-à-dire les croyances ancrées dans des réseaux d'acteurs. Cette réputation rend possible le travail de l'EP-PN avec d'autres acteurs du territoire, ce qui améliore la convergence de leurs visions et permet de forger une culture distinctive du « nouveau parc ». Cette culture, reconnue et légitime aux yeux des acteurs du territoire permet de réussir la mobilisation d'une action collective

territoriale autour des enjeux patrimoniaux portés par le PN, ce qui renforce d'autant les capacités distinctives de l'EP-PN à orienter, animer et faciliter la mise en œuvre concrète de ce projet. La boucle de Daniel P. Carpenter est bouclée, l'autonomie de l'EP-PN peut se maintenir, voire se développer si le travail de réforme entretient et consolide les caractéristiques distinctives du « nouveau parc » telles qu'elles ressortent de notre terrain. Les capacités institutionnelles distinctives du « nouveau parc » sont : ne plus être porte-parole exclusif des « êtres de nature » ; être une organisation de spécialistes qui orientent leur travail en fonction d'un projet de territoire commun dans ses dimensions de protection mais aussi de développement ; être capable de porter l'ingénierie de gros projets qui aiguillent des fonds publics importants sur le territoire ; et être une organisation « médiatrice » entre échelles de temps, d'espaces et intérêts divergeants. La réputation distinctive du « nouveau parc » peut se résumer par : « *un parc qui dit ce qu'il fait et accepte d'être évalué* » ; « *un parc à l'interface et non reclus dans le monde de la protection de la nature* » ; « *un parc à l'écoute du territoire* » ; « *un parc proche, qui discute et adapte les métiers de ses agents autant que son organigramme en fonction du projet de territoire* » ; « *un parc ressource en qui on peut de plus en plus avoir confiance* ». Ces croyances qui circulent dans des réseaux d'acteurs confortent l'idée au sein des réseaux d'élus, que le parc est un enjeu politique sur lequel il peut être payant de s'investir. La culture distinctive du « nouveau parc » s'articule autour des idées suivantes : le paradigme intégratif et une ambition d'efficacité dans l'action concrète ; une légitimité à la fois juridiquement, scientifiquement et socialement ancrée ; la démarche de progrès car l'efficacité de la protection du patrimoine passe par l'engagement effectif des acteurs du territoire ; la proximité ; et des métiers réorientés sur les priorités collectives de l'institution et du territoire. Ces capacités (solidifiées dans des réalisations concrètes), cette réputation (ancrée dans des croyances) et cette culture distinctive (solidifiée dans des idées) du « nouveau parc » s'étayaient mutuellement. Elles sont au départ très fragiles et sensibles au retour des « vieux réflexes », mais si le travail de réforme entretient ce cycle de l'autonomie du « nouveau parc », elles perdurent et garantissent à la fois le maintien de l'autonomie du réformateur et de l'EP-PN même après des périodes où la gouvernance historique imprègne le jeu d'acteurs (c'est ce que nous avons vu après l'été 2012 pour le PNM). La charte peut alors être l'un des dispositifs qui solidifie ces caractéristiques distinctives et donc l'autonomie institutionnelle de l'EP-PN, en les ancrant noir sur blanc dans un texte formel symbolique. Elle devient le socle potentiel d'un changement de gouvernance territoriale. Le cycle de l'autonomie du « nouveau parc » est le processus concret par lequel l'innovation institutionnelle se construit. La condition sine qua non est que le réformateur, à travers son travail quotidien de cadre « intermédiaire de réforme » parvient à maintenir son autonomie et

par là même celle de l'EP-PN. Il peut le faire par une pratique proche de l'idéaltype du « travail de réforme relationnelle par émergence » tel que nous l'avons décrit.

1.2.2 : Autonomie du réformateur et idéal-type du travail de réforme « formel par planification »

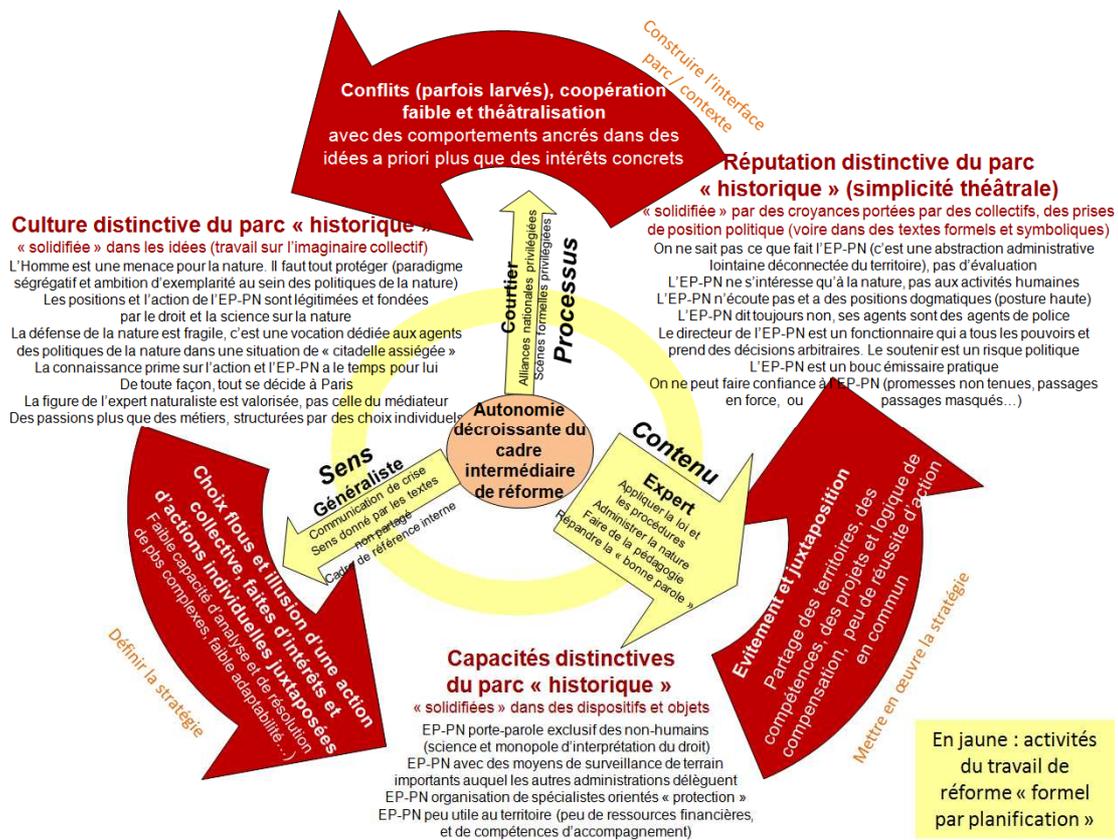
Analysons maintenant le cycle de l'autonomie de l'EP-PN qu'enclenche ou entretient l'idéaltype du travail de réforme « formel par planification ». Les trois activités du travail de réforme y sont plus déséquilibrées (taille des flèches jaunes sur le schéma) : l'activité de généraliste est limitée à l'explication du sens de la réforme à partir de l'interprétation de la loi (le « modèle ») ; l'activité d'expertise est importante, que ce soit pour appliquer la loi, administrer la nature ou « répandre la bonne parole » par la pédagogie. C'est elle qui permet au réformateur de définir le plan à appliquer. L'activité de courtier est alors au service de la mise en œuvre du plan et privilégie les alliances nationales et les scènes formelles procédurales par lesquelles il passe. Notons que l'ordre dans lequel commencent ces activités est différent de ce que nous avons décrit pour le travail de réforme « relationnel par émergence » dans lequel l'activité de courtier était première. Ici le travail de généraliste est premier, descendant (de la loi au territoire) et imprégné de la culture historique des PNx : les positions et l'action de l'EP-PN sont fondées en droit et sur la science ; l'EP-PN sait ce qu'il faut faire et où il faut aller sans avoir besoin des acteurs du territoire pour le définir (agir pour protéger le patrimoine quitte à avancer en « citadelle assiégée ») ; les décisions majeures se prennent à Paris (vote de la loi) et le territoire est un terrain d'application pilotée par des experts, figure de référence valorisée par rapport à celle du médiateur. Ces idées caractéristiques du « parc historique », largement véhiculées par les comportements et les choix du réformateur dans cet idéaltype, renforcent la perception que les acteurs du territoire ont, ou veulent garder de l'EP-PN. Ces messages non verbaux importent plus que le discours du réformateur même s'il est marqué par la rhétorique du projet de territoire, de l'écoute, de la proximité, de la concertation... Cet écart entre discours et comportements brouille le positionnement du PN et alimente un fonctionnement du système d'acteurs sur des choix flous, avec une illusion d'action collective faite d'intérêts et d'actions individuelles juxtaposées. Chacun reste dans « sa logique », et les capacités distinctives caractéristiques et reconnues à l'EP-PNV sont ciblées sur : être porte-parole exclusif des « êtres de nature » grâce à une « armée de scientifiques » spécialistes de la protection du patrimoine ; être capable de surveiller de près le terrain pour le compte de l'EP-PN mais aussi pour l'application de la police générale de la nature qui relève d'autres administrations. L'EP-PN

est perçu comme peu utile au territoire et reclus dans son cœur protégé. Les acteurs du territoire, plutôt que coopérer avec lui agissent selon une juxtaposition des territoires, des compétences et des responsabilités. La réputation distinctive du « parc historique » qui en résulte est ancrée dans les croyances suivantes : « *on ne sait pas ce que fait le parc, c'est une abstraction, personne n'évalue ce qu'il fait* » ; « *le parc ne s'intéresse qu'à la nature, pas aux hommes* » ; « *le parc n'écoute pas, il a sa vérité surplombante* » ; « *le parc dit toujours non* » ; « *le directeur du parc est omnipotent et prend des décisions arbitraires seul* » ; « *on ne peut faire confiance au parc* ». Le parc est ainsi un bouc émissaire pratique, il est facile de l'accuser de tous les maux et de lui faire porter le chapeau des problèmes complexes que le territoire, faute d'action collective efficace, ne parvient pas à solutionner. Les conflits et la théâtralisation qui en résultent poussent l'EP-PNV et ses agents à se « protéger » de ces attaques en renforçant la culture distinctive que nous avons décrite. La boucle est bouclée. Notons d'ailleurs que le cycle de l'autonomie du « parc historique » met bien en lumière l'interdépendance entre les différentes caractéristiques de la gouvernance historique que l'objet charte ne fait que réactualiser en consolidant les capacités, la réputation et la culture historiques distinctives.

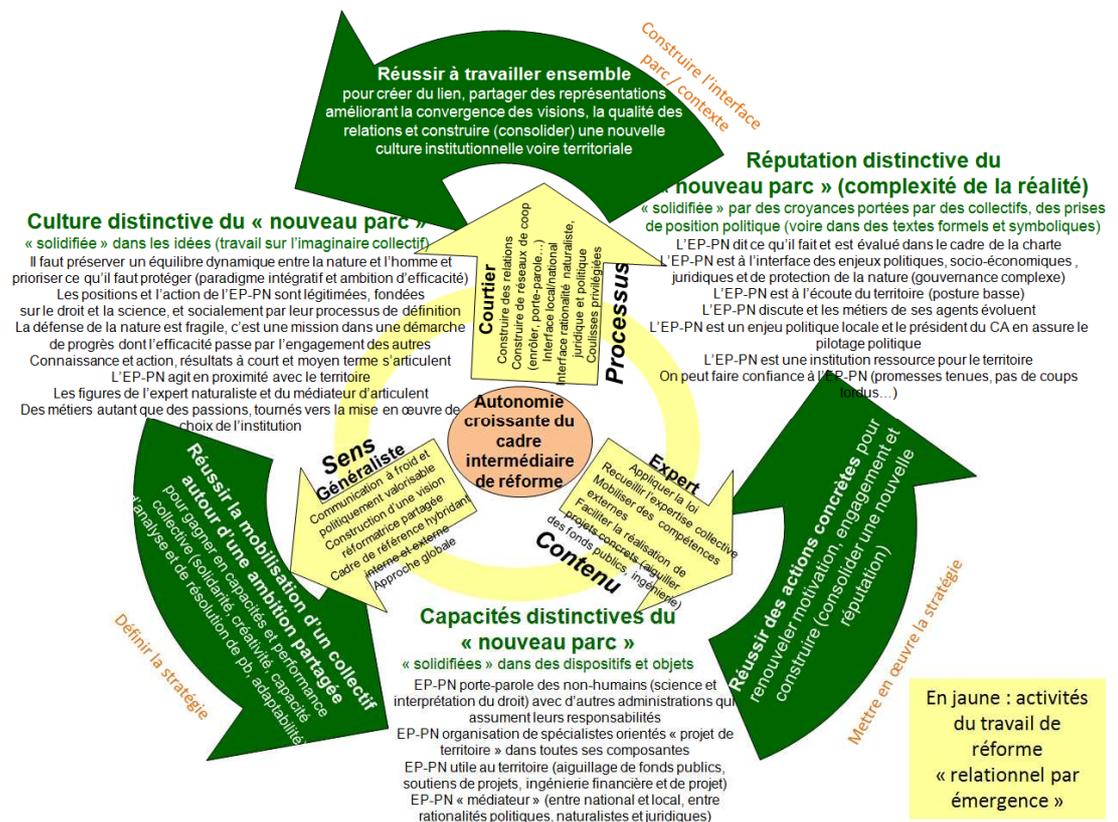
1.2.3 : Schématisation synthétique inspirée du modèle de D.P. Carpenter

Les deux schémas ci-dessous, que nous simplifierons dans la conclusion de notre thèse, montrent avec l'application du modèle de Daniel P. Carpenter, le lien entre l'autonomie du réformateur, les activités du travail de réforme et l'autonomie de l'EP-PN dans la trajectoire de changement institutionnel. Cette montée en généralité théorique confirme et éclaire nos observations empiriques.

Encadré 46 : 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 47 : 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



1.3 : Apport de notre thèse par rapport aux théories de Niels Fliegstein

Dans le cycle de l'autonomie du parc « historique » l'autonomie du réformateur, déjà faible au départ, s'amenuise à mesure que le travail de réforme « formel par planification » réduit l'autonomie institutionnelle en confortant une culture, des capacités et une réputation distinctive de l'EP-PN qui réactualisent la gouvernance historique des PNx. La trajectoire de transformation institutionnelle tend vers une indépendance de l'EP-PN coupée du territoire (« extra-territorialité »), dont le pouvoir est fantasmé mais très limité, avec de gros écarts entre le théâtre (simple) et la réalité (complexe). Dans le cycle de l'autonomie du « nouveau parc » l'autonomie du réformateur, faible au départ, augmente à mesure que le travail de réforme « relationnel par émergence » la construit. Ce travail développe aussi l'autonomie institutionnelle en construisant une culture, des capacités et surtout une réputation distinctive de l'EP-PN dans des fenêtres d'opportunités courtes. La trajectoire de transformation institutionnelle tend vers une interdépendance ancrée dans le territoire, un pouvoir discret mais influent de l'EP-PN sur la réalité marqué par une « sortie du théâtre » et l'émergence d'une action collective territoriale concrète. Ces deux schémas correspondent à des idéaux-types qui illustrent les liens entre pratiques, figures et autonomie des réformateurs dans les PNx. Ils nous permettent de répondre à partir de nos terrains de recherche aux deux questions de Niels Fliegstein : que font concrètement les « Strategic Skilled Actors », en mobilisant quelles ressources et quelles compétences ? Quels liens établir entre ce qu'ils font, leur position dans le champ, et la dynamique de transformation institutionnelle ? En ayant à la fois pris en compte les éléments de contexte et le rôle d'acteurs incarnés, nous confirmons l'idée que trois types de facteurs permettent d'expliquer la stabilité ou la transformation institutionnelle : les règles existantes, les relations existantes (répartition des ressources et jeux d'acteurs), et les compétences sociales de certains acteurs placés à des endroits stratégiques dans le système (Fliegstein 2001, p 115). La réforme des PNx nous a permis d'affiner ces conclusions dans une des trois situations qu'il étudie : celle de transformations institutionnelles initiées dans un contexte de crise (ici de la politique publique) susceptible de bousculer les fondements même de l'institution (changement de gouvernance impulsé par la réforme de 2006). L'intérêt de nos terrains pour affiner ce cas a reposé sur deux éléments : il s'agit d'un cas limite d'inertie institutionnelle très forte, et l'idéal-type du travail de réforme « formel par planification » correspond à un cas « d'échec » intéressant à analyser en tant que tel. Cela nous a permis d'affiner deux propositions de

scenari que Niels Fligstein avance dans deux situations combinant des conditions de contexte, d'activité et de positionnement des « SSA » dans le champs différentes :

« Skilled strategic actors in dominant groups will begin in a crisis situation by trying to defend the status quo. This is for two reasons. First, it is difficult to distinguish a crisis that threatens the legitimacy of the whole field from a “normal” playing out of the “game.” Skilled strategic actors respond to the actions of others in the field, either challengers or incumbents, by engaging in actions that have always worked to their advantage. Second, since these actions have always reinforced the position of the dominant groups, skilled actors will continue to use them. Therefore, skilled actors will manipulate the same symbols, identities, and tactics that have always proved successful in the past. If these fail over time, and large dominant groups begin to fail to reproduce themselves, the possibilities for new forms of strategic action open up. Challengers may find an opening (...) to force changes on the existing order. They may ally themselves with other dominant groups, invaders from other fields, or the government to help reconstitute a given field. » (Fligstein 2001, p 118).

Telle est la situation que nous avons explorée à partir du terrain du PNV pour en grossir les traits et définir l'idéal-type de réforme « formelle par planification » dans une politique territoriale de la nature. Sur un terreau d'une grande stabilité, l'institution gestionnaire est dans une posture haute. Son responsable (SSA) se considère comme appartenant à un groupe dominant dans le jeu d'acteur local, et consciemment ou pas, malgré un discours de changement, sous-estime les perturbations potentielles de la réforme de 2006 (discours de continuité). Il adopte des comportements et fait des choix qui mobilisent les mêmes symboles, les mêmes identités et les mêmes tactiques que par le passé. Cela oriente, volontairement ou pas, la trajectoire institutionnelle vers le statu quo. Deux cas de figure sont alors possibles : soit le statu quo se rétablit ; soit les perturbations du système sont telles que les acteurs dominants ne parviennent pas à le maintenir, ce qui ouvre une opportunité pour des acteurs secondaires de construire de nouvelles règles. Dans les deux cas, le SSA « perd le contrôle » de la trajectoire institutionnelle, autrement dit, son autonomie se réduit à très peu. Dans le cas du PNV, l'avenir dira si c'est peu ou prou le statu quo qui se rétablit (avec en plus une dégradation relationnelle que nous avons soulignée), par exemple si le ministère de l'écologie fait passer une charte renforcée sur le cœur quitte à mettre de côté toute exigence sur l'aire d'adhésion ; ou si des acteurs secondaires, par exemple les maires historiquement faibles par rapport au ministère et aux grands élus dans la gouvernance du PNV, des agents de l'EP-PNV « médiateurs » plus qu'experts ou le ministère des finances au contrôle duquel les finances de l'EP-PNV avaient jusqu'alors largement échappées, parviendront à tirer partie de la situation pour la transformer.

La seconde proposition de scenario « typifiée » faite par Niels Fligstein est la suivante :

« New frames will come from skilled actors in either invader or challenger groups. They will attempt to create new rules and a new order and therefore either will build a new political coalition based on interest or create a new cultural frame that reorganizes interests and identities. (...) new institutions are most likely to be undertaken by challenger or invader groups because they are the ones who are not committed to the old order. Those defending the status quo can accept a new order and adopt some new position in that order. But this will

require their leaders to change their identity and interests to justify their new position. »
(Fligstein 2001, p 118).

Telle est la situation que nous avons explorée à partir du terrain du PNM pour en grossir les traits et définir l'idéal-type de réforme « relationnelle par émergence » dans une politique territoriale de la nature. Le terreau initial présente plus de marge de manœuvre mais l'institution gestionnaire est dans une posture basse : la loi de réforme de 2006 renforce encore d'un système politique local très structuré et vigilant à ce que l'action de l'EP-PNM reste marginale. Le responsable de l'EP-PNM (SSA) a conscience de cette situation d'acteur secondaire, et travaille prioritairement à construire de nouvelles relations, des coalitions inédites, et une nouvelle réputation institutionnelle. Émerge ainsi une nouvelle « culture » organisationnelle et de nouveaux cadres de pensée qui déplacent les lignes identitaires et centrent l'action comme les relations sur les intérêts réels et plus sur des rôles théâtraux. Ceci n'est rendu possible que par une transformation individuelle du SSA qui construit une réputation, des capacités et une culture spécifique qui tranchent avec les attendus historiques d'un directeur d'EP-PN. En cela il entretient son autonomie individuelle et l'autonomie institutionnelle, autant qu'il « modélise » le changement. Si les acteurs historiquement dominants, qui ont a priori intérêt au statu quo, acceptent de prendre un nouveau rôle, un nouveau socle d'action collective émerge et rend possible une transformation de la gouvernance territoriale. Dans le cas du PNM, c'est ce qui se produit puisque la charte et les nouvelles relations qu'elle solidifie ont été validées autant par le ministère de l'écologie d'un côté, que par les grands élus locaux de l'autre. L'avenir dira si ce changement potentiel de la gouvernance territoriale se concrétisera dans la phase de mise en œuvre de la charte.

Chapitre 7 : Pistes possibles d'approfondissement du travail amorcé dans la thèse sur d'autres problématisations

L'ampleur du matériau brut récolté a un avantage : il permet des pistes d'approfondissement scientifiques multiples. La problématisation que nous avons choisie en sociologie du travail administratif autour des liens entre travail de réforme, autonomie du réformateur et trajectoire d'innovation institutionnelle a servi de trame de fond à notre réflexion. Mais nous aurions pu choisir bien d'autres problématisations. La perspective de sociologie de la réforme de l'Etat et une perspective réflexive sur notre posture de recherche ont été présentées dans la conclusion générale du volume 1. En guise d'ouverture, nous allons ici mentionner les pistes principales sur lesquelles nous avons été à plusieurs reprises interpellés par des chercheurs quand nous avons restitué notre travail. Les approfondir serait nous lancer dans d'autres thèses... Plusieurs de ces pistes ont été esquissées dans notre thèse, notamment dans la partie II, où nous avons pris le soin de systématiquement mettre nos résultats en perspective par rapport à un champ de littérature.

1.1 : La question des rapports entre homme et nature à travers le prisme d'une politique publique (perspective de sociologie de l'environnement)

Qu'est-ce que l'élaboration des chartes de PNx traduit concrètement sur l'évolution (ou pas) des rapports entre les hommes et la nature et sur celle des paradigmes sous-jacents aux politiques de la nature ? En ciblant notre regard sur d'autres individus que les réformateurs, par exemple sur les associations de protection de la nature et leurs relations avec les autres acteurs, sur l'analyse des discours des élus autour de la nature, sur les écarts de discours entre coulisses et scènes publiques en la matière... nous pourrions approfondir cette question. Nous avons amorcé cette réflexion en questionnant le positionnement individuel du

réformateur par rapport aux trois grands paradigmes et aux différentes visions qui ressortent du champ de la psychologie environnementale. Nous avons également insisté sur les écarts entre relations quotidiennes et individuelles à la nature et discours public en mobilisant la sociologie des régimes d'engagement et de la justification. Ces réflexions ouvrent de larges pistes de recherche, les PNx étant une politique à dimension symbolique forte et donc un terrain propice pour approfondir ces questions. Au-delà des représentations, il pourrait documenter les relations entre idées et pratiques (nous avons montré le grand écart spécifique entre discours et pratiques en matière de gestion environnementale) et interroger la notion de responsabilité individuelle autant que collective (Salles 2009) dans l'action publique environnementale.

1.2 : La question de la concertation, de ses effets et de ses limites sur l'action publique (perspective du champ scientifique de la participation)

La question des démarches participatives, de leurs effets et de leurs limites sur l'action publique ouvre un champ de littérature très dense (Blondiaux et Fourniau 2011, Gourgues 2010, Gourgues 2011, Gourgues 2012, Gourgues, Rui et al. 2013) dans le sillage de deux courants de pensée : les réflexions autour de l'impératif délibératif (Blondiaux et Sintomer 2002) et la sociologie des controverses (Akrich, Barthe et al. 2010, Barthe 2006, Callon, Lascoumes et al. 2001, Granjou 2004 entre autres, Joly 2001, Joly, Marris et al. 2003). Nous avons mobilisé ces deux champs de la littérature pour identifier et décrire le déploiement, les épreuves et les clôtures de trois grandes controverses soulevées par la mise en œuvre de la réforme de 2006 des PNx et nous avons croisé ce regard théorique avec d'autres pour traquer les différences entre PNV et PNM, les « déplacements » qui existent discrètement derrière un mouvement général de réactualisation. Nous avons également mobilisé la transposition proposée par Jean-Eudes Beuret (2006, 2007) des étapes de la sociologie de la traduction pour décrire et représenter les trajectoires d'élaboration des chartes (représentation arborescente). Le champ de la recherche sur la participation est toujours très actif et en particulier dans le champ des politiques publiques environnementales, par exemple en France au sein de l'institut de la concertation, du Groupement d'Intérêt Scientifique « Participation du Public, Décision, Démocratie Participative » ou encore du

programme de recherche « Concertation Décision Environnement »⁵ renouvelé depuis 1999 par le Ministère de l'Ecologie. Le terrain des PNx, politique publique historiquement descendante, en décalage avec l'évolution générale des politiques publiques qui du coup doit intégrer l'impératif participatif « à marche forcée » dans le cadre de la réforme de 2006 offre un matériau empirique riche qui ouvre de nombreuses questions possibles que nous avons d'ailleurs balayées dans un rapport scientifique de synthèse (Cosson 2009) : pourquoi y-a-t-il autant de réflexions et d'expériences pratiques des démarches participatives dans le domaine de l'environnement ? De quoi parle-t-on et quelles définitions peut-on se donner comme points de repère (Arstein 1969, Dziedzicki 1999, Dziedzicki 2003, Mermet 2006, Touzard 2006) ? Quelle typologie proposer des démarches participatives en environnement ? Quels sont les objectifs affichés et non avoués de ces démarches ? Comment les évaluer (Blatrix 2009, Mermet, Dubien et al. 2004, Moquay 2003, Van Den Hove 2000, Van Den Hove 2001) ? Quels points de vigilance les réformateurs doivent-ils avoir à l'esprit lorsqu'ils pilotent ces démarches (Blatrix 2002) ? Quelles limites récurrentes constate-t-on sur le plan théorique et pratique dans leur mise en œuvre (Blondiaux 2001, Latour 2007) ? Notre matériau empirique permettrait en particulier d'alimenter des questions de ce champs restées jusqu'à récemment peu travaillées : qui sont les « experts de la participation » (Nonjon 2006) ? Qu'est-ce que la « culture de la participation » ? Quels sont les liens concrets entre participation et décision (Blondiaux et Fourniau 2011) ? Quelles relations entre les espaces formels et les coulisses de la participation (Picon, Claeys-Mekdade et al. 2003, Simard 2003, Tremblay et Rolland 2003) ? Des chercheurs ont d'ailleurs saisi l'opportunité de la mise en œuvre de la réforme des PNx pour travailler ces questions. Citons par exemple Valérie Deldrève s'appuyant sur la création du PN des Calanques pour identifier les liens entre formes de concertation et construction territoriale (2012) ou Christophe Bouni s'appuyant sur les cas du PN de Port Cros et du PN des Hauts de la Réunion pour établir des liens entre stratégies des espaces protégés, concertation et modèles décisionnels (2011).

⁵ Voir respectivement : <http://institutdelaconcertation.org/wakka.php?wiki=PagePrincipale>, <http://www.participation-et-democratie.fr/>, <http://www.concertation-environnement.fr/>

1.3 : La question du rôle de l'objet « charte » et de la transformation de l'action publique par un instrument (sociologie des objets et approche par les instruments)

Nous avons analysé dans notre thèse les effets propres de l'objet-charte, parfois anticipables, parfois inattendus, mais qui pèsent largement sur les négociations entre acteurs. Nous avons par exemple souligné les incidences en Vanoise de la circulation informatique de versions successives du texte en mode « correction » avec la traçabilité détaillée qu'elle implique et le piège de renforcer les clivages entre les mondes. Nous avons mobilisé la sociologie des objets et l'approche par les instruments pour conclure que la charte de la Vanoise est un objet de plus qui reflète et stabilise la gouvernance historique de ce parc alors qu'elle joue un rôle d'objet frontière dans le Mercantour. Ces réflexions sont juste amorcées et il serait intéressant de les approfondir sous l'angle de la conduite de réformes par les instruments (Déloye 2011, Halpern et Le Galès 2008, Lascoumes et Le Galès 2004, Lascoumes 2007), par exemple en mettant en regard les PTN avec le champ des politiques de la ville (Halpern et Le Galès 2011). Nous avons également en étudiant les spécificités des PTN souligné que les textes de droit sont les principaux représentants des êtres de nature et que cela a des conséquences importantes sur le travail de réforme. Nous avons caractérisé la charte de PN au regard de ce que sont les chartes en général comme instrument de régulation (Dourlens 2000) ou de gouvernement par contrat (Gaudin 2007). Nous les avons définies comme « actes publics conventionnels » (Lascoumes et Valluy 1996) à la croisée de normes nationales et de « *normes d'action publique secondaires* » construites lors de négociations locales (Lascoumes 1990). Nous avons souligné les controverses soulevées par différentes visions et différentes façons de mobiliser le droit (Aust 2009, Duran 1993, Lascoumes et Serverin 1995). Toutes ces réflexions mériteraient d'être approfondies en mobilisant la sociologie du droit (Chazel et Commaille 1991, Commaille 1986, Commaille et Dumoulin 2009, Commaille et Duran 2009, Lascoumes et Bezes 2009, Melot 2009) pour entrer encore plus dans le détail de ce contrat hybride et déséquilibré entre l'Etat et des élus locaux, entre enjeux nationaux et enjeux locaux, entre injonctions normatives et dimension contractuelle (Belley 1996, Jarry 2008). Les chartes de PNx sont de ce point de vue encore un « objet juridique non identifié » inédit dans les PTN françaises, dont la substance se précisera sans doute au gré des contentieux et de la jurisprudence à venir dans leur phase de mise en œuvre. Cela ouvre à nouveau une vaste palette de questions de recherche.

1.4 : La question de la politisation et du leadership politique (perspective de sociologie politique)

Dans l'approche comparative du pilotage de l'élaboration des chartes, nous avons analysé l'articulation entre leadership technique et politique, dynamiques internes et externes. L'approche par le leadership politique (Faure 2007, Genieys, Smith et al. 2000, Montané 1999, Montané 2001) nous a permis de souligner une première cohérence interne des trajectoires de réforme du PNV et du PNM, de les mettre en récit et de souligner des différences majeures de contexte dans les rapports entre configuration territoriale (opportunités qu'elle offre pour le leadership politique), construction politique (avec les trajectoires individuelles d'élus) et représentation de l'identité territoriale (support ou pas d'un positionnement politique vis-à-vis de l'échelle nationale). Comment s'articulent enjeux politiques et enjeux techniques, rôle des élus et des techniciens à mesure que se construit la politisation (Lagroye 2003) d'une politique publique qui s'est historiquement construite sur une ligne de front entre défenseurs de la nature et élus locaux partisan du développement ? Nous avons montré au niveau des réformateurs une logique d'hybridation croissante dans le Mercantour qui contraste avec l'entretien d'une juxtaposition forte en Vanoise. Nous avons montré comment la charte a pu déplacer des frontières entre groupes d'acteurs autrefois cohésifs. Mais la question mériterait d'être approfondie dans des perspectives de sociologie politique (Lagroye, François et al. 2012). La politisation renforce-t-elle la gouvernamentalité des PTN ou restent-elles en raison de la multiplicité d'enjeux sectoriels contradictoires qui les caractérisent une politique d'environnement autonome (Halpern 2012) ? La négociation des chartes est-elle l'occasion d'évolution des relations entre l'Etat et les élus locaux dans la mesure où elle permet, ce qui a été montré dans la politique de la ville (Claeys et Frogner 1996) de conforter un système d'attentes et de légitimités réciproques ? Comment les enjeux patrimoniaux s'intègrent-ils dans les pratiques des élus des territoires de PTN au-delà d'une écologisation des discours symbolique qui empreinte traditionnellement à deux registres : « l'urgence pour une révolution écologique » et la stigmatisation selon le mode « l'environnement, cela commence à bien faire », (Halpern 2012) ? En quoi le tournant contractuel de la politique des PNx est-elle une occasion d'évolution (ou pas) du « métier d' élu local » autour d'une dynamique de projet (Faure 1997) ? Notre matériau empirique pourrait alimenter d'autres questions encore dans cette perspective de sociologie politique.

1.5 : La question de la gouvernance territoriale de la nature (perspectives des théories de la gouvernance et de la régulation)

Nous avons analysé la conduite de la réforme d'une politique territoriale de la nature comme un problème d'action collective lu à l'aune de la tragédie des communs et montré les limites du modèle d'Elinor Ostrom (2007, 2009) sur nos terrains. Mais la question mériterait d'être approfondie avec le regard plus normatif de la littérature sur la gouvernance (Gaudin 1998, Gaudin 2002, Kooiman 1993, Papadopoulos 2001, Theys 1993, Theys 2002) ou de la régulation sociale (Chazel et Commaille 1991, Commaille et Jobert 1999, Le Galès 1999) : en quoi la réforme des PNx et l'élaboration des chartes, qui marquent une extension territoriale et thématique de la politique publique, contribuent-elles à la question de la régulation de l'action collective territoriale autour d'enjeux environnementaux ? Le « modèle » prôné par la loi de 2006, hybride entre gestion étatique et gestion en patrimoine commun est-il un modèle d'avenir pour une gestion intégrée plus efficace de la nature ? (Brun et Cosson A paraître). Cette question nous amènerait à approfondir nos réflexions sur la construction du « problème-charte » à l'aune de la littérature sur les processus de résolution de conflits (March et Simon 1969) ou de négociation (Fisher et Ury 1982, Levine 1985, Tricot 1994), par une analyse à l'aune de la littérature sur la construction des problèmes publics (Cefai 1996, Cefai et Trom 2001, Jones et Baumgartner 2005, Rochefort et Cobb 1994). Cette question normative sur la gouvernance territoriale nous amènerait aussi à des comparaisons soit internationales avec les PTN d'autres pays, soit françaises avec d'autres politiques rurales basées sur une logique de projet (Beslay, 1998) ou encore avec la politique de la ville sur laquelle la littérature est plus abondante et ancienne (Biarez et Nevers 1993, Borraz 1993, De Maillard 2004, Godard 1997, Le Galès 1995, Marcou, Rangeon et al. 1997). Le modèle de gouvernance territoriale de la nature que suggère la loi de 2006 fait-il écho à un modèle de gouvernance urbaine ? En quoi s'en distingue-t-il ? Quelles sont les similitudes et les spécificités de chacun de ces territoires de politiques publiques ? Autant de questions qui restent ouvertes.

Bibliographie

- Adams, William M., Hutton, Jon. (2007). People, parks and poverty : political ecology and biodiversity conservation. *Conservation and Society*, 5 (2), p. 147-183.
- Agnew, John. (1994). The territorial trap : the geographical assumptions of international relations theory. *Review of International Political Economy*, 1(1), p. 53-79.
- Akrich, Madeleine, Callon, Michel, Latour, Bruno. (2006). *Sociologie de la traduction. Textes fondateurs*. Paris: Les presses de l'Ecole des Mines de Paris.
- Akrich, Madeleine, Barthe, Yannick, Rémy, Catherine. (2010). Les enquêtes profanes et la dynamique des controverses en santé environnementale. In Akrich, Madeleine, Barthe, Yannick, Rémy, Catherine dir. *Sur la piste environnementale. Menaces sanitaires et mobilisations profanes*. City: Presse de l'Ecole des mines. p. 7-52.
- Allendorf, Teri D. (2007). Resident's attitudes toward three protected areas in southwestern Nepal. *Biodiversity Conservation*, 16(7), p. 2087-2102.
- Alphandéry, Pierre, Bitoun, Pierre, Dupont, Yves. (1991). *L'équivoque écologique*. Paris: La Découverte.
- Alphandéry, Pierre, Fortier, Agnès. (2007). A new approach to wildlife management in France : regional guidelines as tools for the conservation of biodiversity. *Sociologia Ruralis*, 47(1), p. 42-62.
- Amblard, Henri, Bernoux, Philippe, Herreros, Gilles et al. (2005). *Les nouvelles approches sociologiques des organisations*. Paris: Editions du Seuil.
- Amsterdamska, Olga. (1990). Surely you are joking, Monsieur Latour ! *Science, Technology & Human Values*, 15, 4, p. 495-504.
- Arstein, Sherry. (1969). A ladder of Citizen Participation. *Journal of American Institute of Planners*, 35, p. 216-224.
- Aubertin, Catherine, Boisvert, Valérie, Vivien, Franck-Dominique. (1998). La construction sociale de la question de la biodiversité. *Natures, Sciences, sociétés*, 6 (1), p. 7-19.
- Aubertin, Catherine, Vivien, Franck-Dominique. (1998). *Les enjeux de la biodiversité*. Paris: Economica.
- Aucoin, Peter. (1990). Administrative Reform in Public Management : paradigms, principles, paradoxes and pendulums. *Governance*, 3(2), p. 115-137.
- Aust, Jérôme. (2009). Négociateur avec le droit, négociateur autour du droit. Une analyse de la mobilisation du droit dans la négociation des politiques contractuelles. *Droit et société*, 71, p. 181-201.
- Axelrod, Robert. (1984). *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books.
- Axelrod, Robert. (1992). *Donnant donnant : théorie du comportement coopératif*. Paris: Odile Jacob.
- Axelrod, Robert. (1996). *Comment réussir dans un monde d'égoïstes*. Paris: Odile Jacob.
- Babin, Didier, Bertrand, Alain, Weber, Jacques. (1997). *Médiation patrimoniale et gestion subsidiaire*. Montpellier: Cirad.
- Balogun, Julia. (2003). From Blaming the Middle to Harnessing its Potential : Creating Change Intermediaries. *British Journal of Management*, 14, p. 69-83.
- Barbault, Robert. (1997). *Biodiversité*. Paris: Hachette.
- Barbault, Robert. (2005). Biodiversité, écologie et sociétés. *Ecologie et Politique*, 30(1), p. 27-40.
- Barbault, Robert. (2006). *Un éléphant dans un jeu de quilles. L'homme dans la biodiversité*. Paris: Seuil.
- Barbault, Robert. (2010). Un nouveau départ pour la biodiversité. In Bergès, Laurent, Brun, Jean-Jacques, Gosselin, Marion et al. dir. *Politiques publiques et biodiversité*. City: SET Irstea.
- Barbier, Rémi. (1992). *Une cité de l'écologie ?*

- Barbier, Rémi. (1992). *La cité de l'écologie*. Mémoire de DEA: Sociologie: City: Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales.
- Barett, Christopher B., Arcese, Peter. (1995). Are integrated conservation-development projects (ICDPs) sustainable? On the conservation of large mammals in sub-saharan Africa. *World Development*, 23(7), p. 1073-1084.
- Barnosky, Anthony D., Matzke, Nicholas, Tomiya, Susumu et al. (2011). Has Earth's sixth mass extinction already arrived ? *Nature*, 471, p. 51-57.
- Barouch, Gilles. (1989). *La décision en miettes : systèmes de pensée et d'action à l'oeuvre dans la gestion des milieux naturels en France*. Paris: L'Harmattan.
- Barthe, Yannick. (2006). *Le pouvoir d'indécision. La mise en politique des déchets nucléaires*. Paris: Economica.
- Barthélémy, Fabienne. (2010). *Sociologie de l'action organisée. Nouvelles études de cas*. Paris: De Boeck.
- Beck, Ulrich. (1995). *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*. Paris: Aubier.
- Belley, Jean-Guy. (1996). Une typologie socio-juridique du contrat. *Sociologie du Travail*, 4.
- Benamouzig, Daniel, Besançon, Julien. (2005). Administrer un monde incertain : les nouvelles bureaucraties techniques. Le cas des agences sanitaires en France. *Sociologie du Travail*, 47, p. 301-322.
- Berkes, Fikret. (2004). Rethinking community-based conservation. *Conservation Biology*, 18(3), 621-630.
- Berthelot, Jean-Marie. (2001). *Epistémologie des sciences sociales*. Paris: PUF.
- Bertier, Patrick, De Montgolfier, Jean. (1979). Tentatives pour poser le problème forestier en termes de patrimoine. *Association des ruralistes français*. Lyon.
- 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.
- Bezes, Philippe. (2005). Le modèle de 'l'État stratège' : genèse d'une forme organisationnelle dans l'administration française. *Sociologie du Travail*, 47, 4, p. 431-450.
- Bezes, Philippe. (2005). L'Etat et les savoirs managériaux : essor et développement de la gestion publique en France. In Lacasse, François, Verrier, Pierre-Eric dir. *Trente ans de réforme de l'Etat*. City: Dunod.
- Bezes, Philippe, Le Lidec, Patrick. (2010). L'hybridation du modèle territorial français. RGPP et réorganisation de l'Etat territorial. *Revue française d'administration publique*, 136, p. 919-642.
- Bézès, Philippe, Le Lidec, Patrick. (2010). Ce que les réformes font aux institutions. In Lagroye, Jacques, Offerlé, Michel dir. *Sociologie de l'institution*. City: Belin. p. 55-82.
- Bézès, Philippe, Le Lidec, Patrick. (2010). Ordre institutionnel et genèse des réformes. In Lagroye, Jacques, Offerlé, Michel dir. *Sociologie de l'institution*. City: Belin. p. 83-101.
- Biarez, Sylvie, Nevers, Jean-Yves. (1993). *Gouvernement local et politiques urbaines*. Grenoble: CERAT.
- 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.
- Blatrix, Cécile. (2009). Peut-on évaluer la concertation ? Synthèse de la littérature et des débats récents. *Concertation Décision Environnement*. Paris.
- Blondiaux, Loïc. (2001). Démocratie locale et participation citoyenne : la promesse et le piège. *Mouvements*, 18, p. 44-51.
- Blondiaux, Loïc, Sintomer, Yves. (2002). L'impératif délibératif. *Politix*, 15, 57, p. 17-35.
- Blondiaux, Loïc, Fourniau, Jean-Michel. (2011). *Démocratie et participation : un état des savoirs*. Paris: De Boeck.
- Blondiaux, Loïc, Fourniau, Jean-Michel. (2011). Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : beaucoup de bruit pour rien ? *Participations*, 1, 1, p. 8-35.
- Bobbé, Sophie. (2004). Gestions faunistiques, cultures des sauvages et brouillage des catégories. *Communications*, 76, p. 203-220.

- Boltanski, Luc, Thévenot, Laurent. (1991). *De la justification : les économies de la grandeur*. Paris: Gallimard.
- Bonaiuto, Marino, Carrus, Giuseppe, Martorella, Helga et al. (2002). Local identity processes and environmental attitudes in land use changes : the case of natural protected areas. *Journal of Economic Psychology*, 23(5), p. 631-653.
- Borraz, Olivier. (1990). La science est-elle une sociologie ? A propos des travaux de B. Latour et M. Callon. *Politix*, 3, 10,p. 135-144.
- Borraz, Olivier. (1993). Le changement dans le mode de gouvernement des villes. In Biarez, S., Nevers, Jean-Yves dir. *Gouvernement local et politiques urbaines*. City: CERAT.
- Borraz, Olivier, Guiraudon, Virginie. (2008). *Politiques publiques 1. La France dans la gouvernance européenne*. Paris: Presses de SciencesPo.
- Borrini-Feyerabend, Grazia. (1997). *Gestion participative des aires protégées : l'adaptation au contexte*. Gland: UICN.
- Borrini-Feyerabend, Grazia, Pimbert, Michel, Farvar, Taghi et al. (2009). *Partager le pouvoir. Cogestion des ressources naturelles et gouvernance partagée de par le monde*. Gland: UICN.
- Boudon, Raymond. (1979). *La logique du social*. Paris: Hachette.
- Bouni, Christophe, Michel, Charlotte. (2011). *Stratégies et concertations : quels modèles décisionnels ? Réflexions autour de cas de gestion d'espaces naturels protégés*.
- Bourg, Dominique. (2010). L'éco-scepticisme et le refus des limites. *Etudes*, 7(413), p. 29-40.
- Boy, Daniel. (2009). La place de la question environnementale dans le débat public. *Regards croisés sur l'économie*, 2(6), p. 48-55.
- Bozonnet, Jean-Paul, Fischesser, Bernard. (1985). La dimension imaginaire dans l'idéologie de la protection de la nature. In Cadoret, Anne dir. *De la nature à l'environnement*. City: L'Harmattan.
- Bozonnet, Jean-Paul. (2012). La sensibilité écologique. In Barbier, Rémi, Boudes, Philippe, Bozonnet, Jean-Paul et al. dir. *Manuel de sociologie de l'environnement*. City: Presses de l'Université de Laval.
- Brockington, Daniel. (2004). Community conservation, inequality and injustice : myths of power in protected area management. *Conservation and Society*, 2(2), p. 411-432.
- Brown, Jean-Christopher, Purcell, Mark. (2005). There's nothing inherent about scale : political ecology, the local trap, dans the politics of development in the Brazilian Amazon. *Geoforum*, 36(5), p. 607-624.
- Brun, Jean-Jacques, Cosson, Arnaud. (A paraître). L'érosion de la biodiversité entre « tragédie des communs » et gestion « en patrimoine commun ». In Zarka, Yves-Charles dir. City.
- Callon, Michel. (1986). Eléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc. *Année sociologique*, 36, p. 169-208.
- Callon, Michel. (1991). Réseaux technico-économiques et irréversibilité. In Boyer, Robert, Chavance, Bernard, Godard, Olivier dir. *Figures de l'irréversibilité en économie*. City: Editions de l'EHESS. p. 195-230.
- Callon, Michel. (1999). Des différentes formes de démocratie technique. *Les cahiers de la sécurité intérieure*, 38 (4), p. 37-54.
- Callon, Michel, Lascoumes, Pierre, Barthe, Yannick. (2001). *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*. Paris: Seuil.
- Carpenter, Daniel P. (2001). *The forging of bureaucratic autonomy. Reputations, networks, and policy innovation in executive agencies*. Princeton: Princeton University Press.
- Carter, Neil, Klein, Rudolf, Day, Patricia. (1995). The criminal justice system : police, courts and prisons. In Carter, Neil, Klein, Rudolf, Day, Patricia dir. *How organisations measure success : use of performance indicators in government*. City: Routledge.
- Cefai, Daniel. (1996). La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes publiques. *Réseaux*, 14, 75,p. 43-66.
- Cefai, Daniel, Trom, Danny. (2001). *Les formes de l'action collective*. Paris: Edition de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales.

- Cgedd. (2010). *Mission sur l'évolution de l'organisation des opérateurs publics en matière de protection de la nature*.
- Chanvallon, Stéphanie, Héas, Stéphane. (2011). L'Homme et la Nature : en quête/enquête sensible. *Natures, Sciences, sociétés*, 19, p. 355-364.
- Charles, Lionel, Kalaora, Bernard, Abélès, Marc. (2000). *L'environnement en perspective : contexte et représentations de l'environnement*. Paris: L'Harmattan.
- Charvolin, Florian. (1993). *L'invention de l'Environnement en France (1960-71). Les pratiques documentaires d'agrégation à l'origine du Ministère de la protection de la nature et de l'environnement*. City: Pierre Mendès-France, Ecole nationale supérieure des Mines de Paris. 503 p.
- Charvolin, Florian. (2003). *L'invention de l'environnement en France. Chroniques anthropologiques d'une institutionnalisation*. Paris: La Découverte.
- Charvolin, Florian. (2012). Les objets de/dans les politiques de l'environnement : variations autour de la nature administrée. In Barbier, Rémi, Boudes, Philippe, Bozonnet, Jean-Paul et al. dir. *Manuel de sociologie de l'environnement*. City: Presses de l'université de Laval. p. 203-214.
- Chateauraynaud, Francis, Torny, Didier. (1999). *Les Sombres précurseurs, une sociologie pragmatique de l'alerte et du risque*. Paris: Editions du CTHS.
- Chazel, François, Commaille, Jacques. (1991). *Normes juridiques et régulation sociale*. Paris: LGDJ.
- Chevassus-Au-Louis, Bernard, Salles, Jean-Michel, Pujol, Jean-Luc. (2009). *Approche économique de la biodiversité et des services liés aux écosystèmes. Contribution à la décision publique*. Paris: Centre d'analyse stratégique.
- 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.
- Christensen, Tom, Laegreid, Per. (2001). *New Public Management. The Transformation of Ideas and Practice*. Aldershot: Ashgate.
- Cicin-Sain, Biliiana, Knecht, Robert W. (1998). *Integrated Coastal and Ocean Management, Concepts and Practises*. Washington (D.C.): Island Press.
- Cihar, Martin, Stankova, Jindriska. (2006). Attitudes of stakeholders toward the Podyji/Thaya river basin national park in the Czech Republic. *Journal of Environmental Management*, 81(3), p. 273-285.
- Claeys, Paul H., Frogner, André P. (1996). *L'échange politique*. Bruxelles: Editions de l'université de Bruxelles.
- Cohen, Stanley. (2011). *Folk devils and moral panics*. London: Routledge.
- Collectif. (2002). *Vers une écologie spirituelle*. Paris: Albin Michel.
- Commaille, Jacques. (1986). D'une sociologie du droit à une sociologie des régulations sociales. *Sociologie et sociétés*, 1.
- Commaille, Jacques, Jobert, Bruno. (1999). *Les métamorphoses de la régulation politique*. Paris: LGDJ.
- Commaille, Jacques, Dumoulin, Laurence. (2009). Heurs et malheurs de la légalité dans les sociétés contemporaines. Une sociologie politique de la "juridiciarisation". *L'année sociologique*, 59, 1, p. 63-107.
- Commaille, Jacques, Duran, Patrice. (2009). Pour une sociologie politique du droit : présentation. *L'année sociologique*, 59, 1, p. 11-28.
- Compagnon, Daniel. (2001). La conservation de la biodiversité, improbable bien public mondial. *Congrès de l'Association Française de Sciences Politiques*. Pau.
- Compagnon, Daniel. (2008). La biodiversité, entre appropriation privée, revendications de souveraineté et coopération internationale. *Développement durable et territoires*, Dossier 10 : Biens communs et propriété, mis en ligne le 7/3/2008, <http://developpementdurable.revues.org/5253>.
- Cosson, Arnaud. (2009). *Démarches participatives et environnement : regards croisés du monde de la recherche autour de quelques questions*. 126 p.

- Courpasson, David. (2000). *L'action contrainte. Organisations libérales et domination*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Cox, Michael, Arnold, Gwen, Tomas, Sergio V. (2010). A review of design principles for community-based natural resource management. *Ecology and Society*, 15(4).
- Credoc. (2008). *Les retombées économiques et les aménités des espaces naturels protégés*.
- Crenn, Gaelle. (2002). Scribe, dé-scription, description : ce que la sociologie de la traduction fait au terrain. A propos d'un dispositif muséographique. *Etudes de communication*, 25.
- Crozier, Michel, Thoenig, Jean-Claude. (1975). La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France. *Revue française de sociologie*, 16, 1, p. 3-32.
- Crozier, Michel, Friedberg, Erhard. (1977). *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*. Paris: Le Seuil.
- Crozier, Michel. (1988). *Comment réformer l'Etat. Rapport au ministre de la fonction publique*. Paris: La documentation française.
- Dauvin, Jean-Claude. (2002). *Gestion intégrée des zones côtières : outils et perspectives pour la préservation du patrimoine naturel*. Paris: Museum d'Histoire Naturelle.
- De Maillard, Jacques. (2004). *Réformer l'action publique : la politique de la ville et des banlieues*. Paris: L'Harmattan.
- De Montgolfier, Jean, Natali, Jean-Marc. (1987). *Le patrimoine du futur*. Paris: Economica.
- Dearden, Philip, Bennet, Michelle, Johnston, Jim. (2005). Trends in global protected area governance, 1992-2002. *Environmental Management*, 36(1), p. 29-100.
- Deldreue, Valérie, Deboudt, Philippe. (2012). *Un parc national pour les calanques de Marseille ? Construction territoriale, formes de concertation et principes de légitimité*.
- Deléage, Jean-Paul. (2000). *Une histoire de l'écologie*. Paris: Seuil.
- Déloye, Yves. (2011). L'action publique au prisme de ses instruments. *Revue française de science politique*, 61, 1.
- Depraz, Samuel. (2008). *Géographie des espaces naturels protégés. Genèse, principes et enjeux territoriaux*. Paris: Armand Colin.
- Descola, Philippe. (2005). *Par-delà nature et culture*. Paris: Gallimard.
- Deverre, Christian, De Sainte Marie, Christine. (2008). L'écologisation de la politique agricole européenne. Verdissement ou refondation des systèmes agro-alimentaires ? *Revue d'Etudes en Agriculture et Environnement*, 89, p. 83-104.
- Dion, Stéphane. (1993). Erhard Friedberg et l'analyse stratégique. *Revue française de science politique*, 43, p. 994-1008.
- Dorst, Jean. (1965). *Avant que nature meurre*. Paris: Delachaux et Niestlé.
- Dourlens, Christine. (2000). Action collective, engagements privés : la régulation par les chartes. In Micoud, André, Peroni, Michel dir. *Ce qui nous relie. Interventions du colloque "La société défaite ? Resémantisation du lien et nouveaux cadres d'action, 26 et 27/11/98*. City: Edition de l'Aube.
- Dumont, René. (1973). *L'utopie ou la mort !* Paris: Seuil.
- Dupuy, François, Thoenig, Jean-Claude. (1985). *L'Administration en miettes*. Paris: Fayard.
- Dupuy, François. (2005). *Sociologie du changement : pourquoi et comment changer les organisations*. Dunod.
- Dupuy, Jean-Pierre. (2002). *Pour un catastrophisme éclairé*. Paris: Seuil.
- Duran, Patrice. (1993). Piloter l'action publique, avec ou sans le droit ? *Politiques et management public*, 11(4), p. 1-45.
- Duran, Patrice, Thoenig, Jean-Claude. (1996). L'Etat et la gestion publique territoriale. *Revue française de sciences politiques*, 46, 4, p. 580-623.
- Dziedzicki, Jean-Marc. (1999). *La médiation environnementale : une comparaison internationale*. Paris: EDF/GRETS.
- 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.

- Eber, Nicolas. (2006). *Le dilemme du prisonnier*. Paris: La Découverte.
- Edelman, Bernard, Hermitte, Marie-Angèle. (1993). *L'homme, la nature et le droit*. Paris: Bourgois.
- Edelman, Murray. (1964). *The Symbolic Uses of Politics*. Urbana: University of Illinois Press.
- Edelman, Murray. (1971). *Politics as Symbolic Action. Mass Arousal and Quiescence*. Chicago: Markham.
- Ellul, Jacques. (1977). *Le système technicien*. Paris: Calman-Lévy.
- Ellul, Jacques. (1980). *L'empire du non-sens*. Paris: PUF.
- Emerit, Alexandre. (2003). La gestion intégrée de l'environnement appliquée au domaine de l'eau : les limites de l'institutionnalisation de la concertation. *Montagnes Méditerranéennes*, 1, 8,p. 107-112.
- Emerit, Alexandre. (2007). *Les aires protégées gérées. zonage de l'espace et différenciation des rôles des acteurs : condition d'une gestion intégrée des territoires. Le rôle des équipes des aires protégées alpines dans la gestion du retour du loup et dans la conservation du tétras-lyre*. Thèse de doctorat: Sciences de l'environnement: City: ENGREF. 528 p.
- Faure, Alain. (1997). Les apprentissages du métier l'élu local. *Pôle Sud*, 7.
- Faure, Alain. (2007). Action publique locale et consensus politique. Les accords trompeurs de la petite musique territoriale. In Arnaud, Lionel, Le Bart, Christian, Pasquier, Romain dir. *Idéologies et action publique territoriale*. City: Presses Universitaires de Rennes. p. 143-158.
- Ferry, Luc. (1992). *Le nouvel ordre écologique. L'arbre, l'animal et l'homme*. Paris: Grasset.
- Fiallo, Alba A., Jacobson, Suzan K. (1995). Local communities and protected areas : attitudes of rural residents towards conservation and Machalilla national park, Ecuador. *Environmental Conservation*, 22(3), p. 241-249.
- Fisher, Roger, Ury, William. (1982). *Comment réussir une négociation*. Paris: Seuil.
- Fligstein, Neil. (2001). Social Skill and the Theory of Fields. *Sociological Theory*, 19, 2,p. 105-125.
- Fortier, Agnès. (2009). La conservation de la biodiversité : vers la constitution de nouveaux territoires. *Etudes rurales*, 183, p. 129-142.
- Fortin, Robin. (2000). *Comprendre la complexité. Introduction à la méthode d'Edgar Morin*. Paris: L'Harmattan.
- Friedberg, Erhard. (1997). *Le pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action organisée*. Paris: Point Essais.
- Gaudin, Jean-Pierre. (1996). La négociation des politiques contractuelles. In Cepel dir. *La négociation des politiques contractuelles*. City: L'Harmattan. p. 10.
- Gaudin, Jean-Pierre. (1998). La gouvernance moderne, hier et aujourd'hui : quelques éclairages à partir des politiques publiques françaises. *Revue internationale de sciences sociales*, LX, 1,p. 51-60.
- Gaudin, Jean-Pierre. (2002). *Pourquoi la gouvernance ?* Paris: Presses de Sciences Po.
- Gaudin, Jean-Pierre. (2007). *Gouverner par contrat*. Paris: Presses de SciencesPo.
- Genieys, William, Smith, Andy, Baraize, François et al. (2000). Le pouvoir local en débats : pour une sociologie du rapport entre leadership et territoire. *Pôle Sud*, 13, p. 103-119.
- Giddens, Anthony. (1984). *The Constitution of Society : Outline of The Theory of Structuration*. Berkeley: University of California Press.
- Gilbert, Natasha. (2009). Efforts to sustain biodiversity fall short. *Nature*, 462(7271), p. 263.
- Gingras, Yves. (1995). Un ari de radicalisme : sur quelques tendances récentes en sociologie de la science et de la technologie. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 108, p. 3-17.
- Giran, Jean-Pierre. (2011). *Des élus contre nature?* Paris: Technip.
- Godard, Francis. (1997). *Le gouvernement des villes*. Paris: Descartes et Cie.
- Godard, Olivier. (1989). Jeux de nature : quand le débat sur l'efficacité des politiques publiques contient la question de leur légitimité. In Mathieu, Nicole, Jollivet, Marcel dir. *Du rural à l'environnement. La question de la nature aujourd'hui*. City: L'Harmattan.
- Godard, Olivier. (1992). L'environnement, une polysémie sous exploitée. In Jollivet, Marcel dir. *Sciences de la nature, sciences de la société : les passeurs de frontières*. City: CNRS Editions.

- Godard, Olivier, Hommel, Thierry. (2007). Contestation sociale et organisation de l'expertise scientifique des risques environnementaux et sanitaires. *Politique et sociétés*, 26, p. 27-43.
- Godin, Pierre. (1999). Qualité, environnement et développement durable dans les destinations touristiques : vers une approche intégrée. *Cahiers Espaces*, 61, p. 16-24.
- Gourgues, Guillaume. (2010). De l'instrument au dispositif : techniques de participation et gouvernement des populations. *Colloque international : Les instruments d'action publique mis en discussion théorique*. Paris.
- Gourgues, Guillaume. (2011). Les effets de la démocratie participative : sous-systèmes et transcodage dans la "mise en participation" de l'action publique. *Journée d'étude : comment penser les "effets" des dispositifs participatifs sur l'action publique*. Aix en Provence.
- Gourgues, Guillaume. (2012). Les fonctionnaires participatifs : les routines d'une innovation institutionnelle sans fin(s). *Socio-logos*, 7.
- Gourgues, Guillaume, Rui, Sandrine, Topçu, Sezin. (2013). *Participations : critique de la participation et gouvernementalité*. Paris: De Boeck.
- Goxe, Antoine. (2007). Gouvernance territoriale et développement durable : implication théoriques et usages rhétoriques. In Pasquier, Romain, Simoulin, Vincent, Weisbein, Julien dir. *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*. City: LGDJ. p. 151-170.
- Granjou, Céline. (2004). Certifier en situation d'incertitude : le cas des OGM. *Natures, Sciences, sociétés*, 4, p. 404-412.
- Granjou, Céline, Mauz, Isabelle. (2009). Dispositifs de suivi et de gestion de la faune sauvage. quand les animaux échappent à leurs traceurs. In Chalas, Yves, Gilbert, Claude, Vinck, Dominique dir. *Comment les acteurs s'arrangent avec l'incertitude*. City: Edition des archives contemporaines.
- Granjou, Céline, Barbier, Marc. (2010). *Métamorphoses de l'expertise. Précaution et maladies à prions*. Paris: Quae.
- Granjou, Céline, Mauz, Isabelle, Cosson, Arnaud. (2010). Les travailleurs de la nature : une professionnalisation en tensions. *SociologieS*, p. 15.
- Granjou, Céline, Mauz, Isabelle, Cosson, Arnaud. (2010). Le recours aux savoirs dans l'action publique environnementale : un foisonnement expérimental. *Sciences de la société*, 79, p. 115-129.
- Gregory, Robert. (1998). Political responsibility for Bureaucratic Incompetence : Tragedy at Cave Creek. *Public Administration*, 76, p. 519-538.
- Grémion, Pierre. (1976). *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*. Paris: Le Seuil.
- Grossetti, Michel. (2007). Les limites de la symétrie. *SociologiesS [En ligne]*, Débat, Les limites de la symétrie mis en ligne le 22 octobre 2007.
- Guillarme, Bertrand. (2008). Usages de la responsabilité. *Revue française de science politique*, 58, p. 873-875.
- Guiu, Jacques (Coord.). (1986). *L'économie des stations de sport d'hiver*.
- Hall, Peter A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State : The Case of Economic Policy-Making in Britain. *Comparative Politics*, 25 (3), p. 275-298.
- Halpenny, Elisabeth A. (2010). Pro-environmental behaviours and park visitors : the effect of place attachment. *Journal of Environmental Psychology*, 30(4), p. 409-421.
- Halpern, Charlotte, Le Galès, Patrick. (2008). Public Policy Instrumentation in the EU. *NewGov Policy Brief*, 32.
- Halpern, Charlotte, Le Galès, Patrick. (2011). L'instrument au coeur de l'action. Analyse comparée de l'instrumentation des politiques environnementales et urbaines de l'Union européenne. *Colloque international, Les instruments d'action publique mis en discussion théorique*. Paris.
- Halpern, Charlotte. (2012). L'écologie est-elle une variable d'ajustement ? In De Maillard, Jacques, Surel, Yves dir. *Les politiques publiques sous Sarkozy*. City: Les Presses de Sciences Po.
- Hardin, Garrett. (1968). The Tragedy of the Commons. *Science*, 162, p. 1243-1248.
- Hayes, Graeme. (2002). *Environmental protest and the state in France, French Politics, society and Culture*. Basingstoke Palgrave Macmillan.

- Hermitte, Marie-Angèle. (1988). Le concept de diversité biologique. In Edelman, Bernard, Hermitte, Marie-Angèle dir. *L'homme, la nature et le droit*. City: Bourgois.
- Hinds, Joe, Sparks, Paul. (2008). Engaging with the natural environment : the role of affective connection and identity. *Journal of Environmental Psychology*, 28(2), p. 109-120.
- Hood, Christopher. (1991). A Public Management for all Seasons ? *Public Administration*, 69(1).
- Hood, Christopher. (1994). Economic rationalism in public management : from Progressive Public Administration to New Public Management ? In Hood, Christopher dir. *Explaining Economic Policy Reversals*. City: Open University Press.
- Hood, Christopher. (2001). Public service bargains and public service reform. In Peters, Guy, Pierre, Jon dir. *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*. City: Routledge.
- Hutton, Jon, Adams, William M., Murombedzi, James C. (2005). Back to the barriers ? Changing narratives in biodiversity conservation. *Forum for Development Studies*, 32(2), p. 341-370.
- Igoe, Jim, Brockington, Daniel. (2007). Neoliberal conservation : a brief introduction. *Conservation and Society*, 5(4), p. 432-449.
- Illich, Ivan. (1973). *La convivialité*. Paris: Seuil.
- Isambert, François-André. (1985). Une "programme fort" en sociologie de la science ? *Revue française de sociologie*, XXVI, p. 485-508.
- James, Oliver. (2003). The public Interest and Bureau-shaping Perspectives (Chap 2). The Proces of Executive Agency Creation (Chap 3). In James, Oliver dir. *The Executive Agency Revolution in Whitehall*. City: Palgrave.
- James, Oliver. (2004). The UK Core Executive's Use of Public Service Agreements as a Tool of Governance. *Public Administration*, 82(2), p. 397-419.
- Jarry, Céline. (2008). *Droit négocié et concertation dans les parcs naturels régionaux*. Mémoire de Master II: Droit de l'environnement: City: Université Montpellier I.
- Jobert, Arthur. (1998). L'aménagement en politique ou ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général. *Politix*, 42(2), p. 67-92.
- Jobert, Bruno, Leca, Jean. (1980). Le dépérissement de l'Etat. A propos de l'acteur et le système de Michel Crozier et Ehard Friedberg. *Revue française de science politique*, 30, 6,p. 1125-1170.
- Jobert, Bruno. (1994). *Le tournant néolibéral en Europe*. Paris: L'Harmattan.
- Joly, Pierre-Benoît. (2001). Les OGM entre la science et le pulic ? Quatre modèles pour la gouvernance de l'innovation et des risques. *Economie rurale*, 266, p. 11-29.
- Joly, Pierre-Benoît, Marris, Claire, Hermitte, Marie-Angèle. (2003). A la recherche d'une "démocratie technique". Enseignements de la conférence citoyenne sur les OGM en France. *Natures, Sciences, sociétés*, 11(1), p. 3-15.
- Jonas, Hans. (1990). *Le principe de responsabilité*. Paris: Flammarion.
- Jones, Brian D, Baumgartner, Franck R. (2005). *The Politics of Attention : how governments Prioritize Problems*. Chicago: University of Chicago Press.
- Jordan, Andrew, Schout, Adriaan, Zito, Anthony. (2004). Coordinating European Union Environmental Policy : Shifting from Passive to Active Coordination ? *CSEERGE Working Paper EDM 04-05*, p. 1-36.
- Kalaora, Bernard. (1998). *Au-delà de la nature, l'environnement. L'observation sociale de l'environnement*. Paris: L'Harmattan.
- Kleinman, Daniel Lee. (1998). Untangling context : understanding a University Laboratory in the Commercial World. *Science, Technology & Human Values*, 23, p. 285-314.
- Kooiman, Jan. (1993). *Modern Governance*. Londres: Sage.
- Kuhn, Thomas S. (1962). *La structure des révolutions scientifiques*. Paris: Flammarion.
- Labatt, S., Maclaren, V.W. (1998). Voluntary corporate environmental initiatives : a typology and preliminary investigation. *Environment and Planning C : Government and Policy*, 16(2), p. 191-209.
- Lafaye, Claudette, Thévenot, Laurent. (1993). Une justification écologique ? Conflits dans l'aménagement de la nature. *Revue française de sociologie*, 34, 4,p. 495-524.
- Lagroye, Jacques. (2003). *La politisation*. Paris: Belin.

- Lagroye, Jacques, François, Bastien, Sawicki, Frédéric. (2012). *Sociologie politique*. 6ème. Paris: Presses de Sciences Po et Dalloz.
- Lamure, Claude, Vallet, Michel. (1990). Transports aériens et environnement. *Aménagement et Nature*, 100, p. 9-12.
- Larrère, Catherine, Larrère, Raphaël. (1997). *Du bon usage de la nature. Pour une philosophie de l'environnement*. Paris: Aubier.
- Larrère, Raphaël. (2009). Histoire(s) et mémoires des parcs nationaux. In Larrère, Raphaël, Lizet, Berdanette, Berlan-Darqué, Martine dir. *Histoire des parcs nationaux. Comment prendre soin de la nature ?* City: Quae.
- Lascoumes, Pierre. (1990). Normes juridiques et mise en oeuvre des politiques publiques. *L'année sociologique*, 40, p. 43-71.
- Lascoumes, Pierre. (1991). Les contrats de branche et d'entreprise en matière de protection de l'environnement en France. In Morand, Charles-Albert dir. *L'Etat propulsif*. City: Publisud.
- Lascoumes, Pierre, Le Bourhis, Jean-Pierre. (1993). *L'environnement ou l'administration des possibles. Création des directions régionales de l'environnement*. Paris: L'Harmattan.
- Lascoumes, Pierre. (1994). *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*. Paris: La Découverte.
- Lascoumes, Pierre, Serverin, Evelyne. (1995). Le droit comme activité sociale : pour une approche wébérienne des activités juridiques. In Lascoumes, Pierre dir. *Actualité de Max Weber pour la sociologie du droit*. City: LGDJ. p. 155-177.
- Lascoumes, Pierre, Le Bourhis, Jean-Pierre. (1996). Des "passe-droits" aux passes du droit. La mise en oeuvre des politiques publiques. *Droit et société*, 32, p. 51-73.
- Lascoumes, Pierre, Valluy, Jérôme. (1996). Les activités publiques conventionnelles (APC) : un nouvel instrument de politique publique ? *Sociologie du Travail*, 38 (4).
- Lascoumes, Pierre, Le Galès, Patrick. (2004). *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses de Science Po.
- Lascoumes, Pierre. (2007). Les instruments d'action publique, traçeurs de changement : l'exemple des transformations de la politique française de lutte contre la pollution atmosphérique (1961-2006). *Politique et sociétés*, 26, n°2-3, p. 73-89.
- Lascoumes, Pierre. (2008). Les politiques environnementales. In Borraz, Olivier, Guiraudon, Virginie dir. *Politiques publiques 1. La France dans la gouvernance européenne*. City: Presses de SciencesPo. p. 29-68.
- Lascoumes, Pierre, Bezes, Philippe. (2009). Les formes de jugement du politique. Principes moraux, principes d'action et registre légal. *L'année sociologique*, 59, 1,p. 109-147.
- Lascoumes, Pierre, Le Bourhis Jean-Pierre. (1998). Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures. *Politix*, 42.
- Laslaz, Lionel. (2006). *Formes, réformes et méformes des Parcs Nationaux Français*.
- Laslaz, Lionel, Gauchon, Christophe, Duval-Massaloux, Nathalie et al. (2010). *Espaces protégés et territoires. Conflits et acceptation*. Paris: Belin.
- Laslaz, Lionel, Gauchon, Christophe, Duval-Massaloux, Nathalie et al. (2010). *Espaces protégés, acceptation sociale et conflits environnementaux. Actes du colloque du 16/18 septembre 2009*. Chambéry: EDYTEM.
- Laslaz, Lionel. (2011). Produisons du conflit, il restera toujours de l'acceptation. Tensions et concertations autour des chartes des parcs nationaux français. *Bulletin de l'association des géographes français*, 4, p. 387-402.
- Latour, Bruno, Woolgar, Steve. (1979). *Laboratory Life : the social construction of scientific facts*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Latour, Bruno. (1984). *Microbes : guerre et paix, suivi de Irréductions*. Paris: Métailié.
- Latour, Bruno. (1987). *Science in Action : How to Follow Scientists and Engineers Through Society*. Open University Press.
- Latour, Bruno. (1989). *La Science en action*. Paris: La Découverte.
- Latour, Bruno. (1991). *Nous n'avons jamais été modernes. Essai d'anthropologie symétrique*. Paris: La Découverte.
- Latour, Bruno. (1992). *Aramis ou l'amour des techniques*. Paris: La Découverte.

- Latour, Bruno. (1995). Moderniser ou écologiser ? A la recherche d'une "septième cité". *Ecologie politique*, 13, p. 5-27.
- Latour, Bruno. (1999). *Les politiques de la nature. Comment faire entrer les sciences en démocratie*. Paris: La Découverte.
- Latour, Bruno. (2000). *La sagesse des vaches folles*.
- Latour, Bruno. (2002). Cosmopolitiques, quels chantiers ? In Raffin, Jean-Pierre dir. *La nature n'est plus ce qu'elle était*. City: Editions de l'Aube.
- Latour, Bruno. (2006). *Changer de société. Refaire de la sociologie*. Paris: La Découverte.
- Latour, Bruno. (2007). L'impossible concertation : une conception repolitisée de l'écologie, condition pour approfondir l'étude des concertations environnementales ? In L'écologie, Ministère De dir. *Programme "Concertation, Décision, Territoires"*. City: La documentation française.
- Law, John. (1994). *Organizing Modernity*. Oxford & Cambridge: Blackwell.
- Law, John, Hassard, John. (1999). Actor Network Theory and After. *Blackwell and Sociological Review*.
- Lazega, Emmanuel. (1999). Le phénomène collégial : une théorie structurale de l'action collective entre pairs. *Revue française de sociologie*, 40, 4,p. 639-670.
- Le Bourhis, Jean-Pierre. (2002). De la délibération à la décision. L'expérience des commissions locales de l'eau. In L'environnement, Ministère De dir. *Concertation, Décision, Environnement, Regards Croisés*. City: La documentation française.
- Le Bourhis, Jean-Pierre. (2012). Le gouvernement territorial de l'environnement. In Barbier, Rémi, Boudes, Philippe, Bozonnet, Jean-Paul et al. dir. *Manuel de sociologie de l'environnement*. City: Presses de l'Université Laval.
- Le Galès, Patrick. (1995). Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. *Revue française de science politique*, 45, 1,p. 57-95.
- Le Galès, Patrick. (1999). Régulation, gouvernance et territoire. In Jobert, Bruno, Commaille, Jacques dir. *Les métamorphoses de la régulation politique*. City: LGDJ.
- Le Lidec, Patrick. (2005). Le pouvoir sans la responsabilité ? Le statut de l'évaluation dans la nouvelle étape de décentralisation. *CNAF, Informations sociales*, 121, p. 56-64.
- Leopold, Aldo. (1949). *Almanach d'un comté des sables*. Paris: Aubier.
- Leroy, Maya. (2004). *Gestion stratégique des écosystèmes dans un contexte d'aide internationale : engagements environnementaux et dispositifs de gestion dans la vallée du fleuve Sénégal*. Thèse de doctorat: Gestion: City: ENGREF.
- Leroy, Maya, Mermet, Laurent. (2004). La gestion patrimoniale : innovations et limites de 25 ans de recherche d'une gestion concertée de l'environnement rural. *Séminaire de recherche "Sociologie de l'environnement", perspectives franco-allemandes*. Strasbourg.
- Levine, Rae. (1985). *Participatory process design*. San Francisco: Interaction Associates.
- Lewis, Nathalie. (2001). *La gestion intégrée de l'eau en France : critique sociologique à partir d'une étude de terrain (bassin Loire-Bretagne)*. Doctorat: Sociologie: City: Université d'Orléans. 498 p.
- Locke, Harvey, Dearden, Philip. (2005). Rethinking protected area categories and the new paradigm. *Environmental Conservation*, 32(1), p. 1-10.
- Lolive, Jacques. (1999). *Contestations du TGV Méditerranée*. Paris: L'Harmattan.
- Lolive, Jacques, Tricot, Anne, Soubeyran, Olivier. (2000). *La constitution d'une expertise environnementale transalpine et sa portée sur la conduite des projets en France*. 80 p.
- Lorit, Jean-François. (1991). *Rapport sur les difficultés des communes stations de sports d'hiver*.
- Lovelock, James. (2001). *Gaia. Une médecine pour la planète*. Paris: Sang de la Terre.
- Marcel, Antoine. (2009). *Zen et connaissance : vers une écologie spirituelle*. Paris: Oxus.
- Marcelpoil, Emmanuelle, Dissart, Jean-Christophe, Hatt, Emeline. (2008). *Stations de montagne et espaces protégés : vers quelle gouvernance environnementale ?*
- March, James, Simon, Herbert. (1969). *Les organisations*. Paris: Dunod.
- Marcou, Gérard, Rangeon, François, Thiébault, Jean-Louis. (1997). *La coopération contractuelle et le gouvernement des villes*. Paris: L'Harmattan.

- Margerum, Richard D., Born, Stephen M. (1995). Integrated Environmental Management : moving from theory to practice. *Journal of environmental planning and management*, 38, 3,p. 371-392.
- Margerum, Richard D. (1999). Integrated Environmental Management : the foundations for successful practice. *Environmental Management*, 24, 2,p. 151-166.
- Maris, Virginie. (2010). *Philosophie de la biodiversité. Petite éthique pour une nature en péril*. Paris: Buchet Chastel.
- Marsh, George P. (1864). *Man and nature or physical geography as modified by human action*. New York: the Belknap Press of Harvard University Press.
- Marty, Pascal, Vivien, Franck-Dominique, Lepart, Jacques et al. (2005). *Les biodiversités : objets, théories, pratiques*. Paris: CNRS Editions.
- Mathevet, Raphael, Mauchamp, A. (2005). Evidence-based conservation : dealing with social issues. *Trends in Ecology and Evolution*, 20(8), p. 422-423.
- Mathevet, Raphael, Thompson, John, Delanoé (Coord.), Olivia et al. (2010). La solidarité écologique : un nouveau concept pour une gestion intégrée des parcs nationaux et des territoires. *Natures, Sciences, sociétés*, 18, 4,p. 424-433.
- Mathevet, Raphael. (2012). *La solidarité écologique : ce lien qui nous oblige*. Arles: Actes Sud.
- Mathieu, Jean-Luc. (1992). *La défense de l'environnement en France*. Paris: PUF.
- Mauz, Isabelle. (2002). Comment est née la conception française des parcs nationaux ? *Revue de géographie alpine*, 90(2), p. 33-44.
- Mauz, Isabelle. (2005). *Histoire et mémoires du parc national de la Vanoise. Trois générations racontent*. Grenoble: Revue de géographie alpine.
- Mauz, Isabelle. (2009). *Les collectifs et leurs natures. Un parcours sociologique, des animaux emblématiques à la biodiversité*. Habilitation à diriger des recherches: City: Université Jean Monet de Saint Etienne.
- Mauz, Isabelle, Granjou, Céline. (2009). Exploring the limits of participation in expertise. A study of a particular event, the Pastoralisms, biodiversities and landscapes meetings organised by the Mercantour national park. *Nordic environmental social sciences* London.
- Meeddm. (2007). *Le Grenelle de l'Environnement. Préserver la biodiversité et les ressources naturelles. Synthèse du groupe 2*.
- Mélard, François. (2008). *Ecologisation : objets et concepts intermédiaires*. Berne: P.I.E-Peter Lang SA.
- Melot, Romain. (2009). De la gestion des espaces au projet de territoire : les enjeux politiques d'un changement de paradigme juridique. *L'année sociologique*, 59, 1,p. 177-199.
- Mény, Yves, Thoening, Jean-Claude. (1989). *Politiques publiques*. PUF.
- Mermet, Laurent. (1981). *Éléments pour une gestion patrimoniale : perspectives, facteurs de blocage*.
- Mermet, Laurent. (1992). *Stratégies pour la gestion de l'environnement : la nature comme jeu de société ?* Paris: L'Harmattan.
- Mermet, Laurent. (1998). *L'analyse stratégique de la gestion environnementale, illustrée par les tribulations d'un noyau de population relicuel d'ours bruns (Ursus Arctos) dans les Pyrénées occidentales françaises*. Paris: ENGREF.
- 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.
- Mermet, Laurent, Benhammou, Farid. (2005). Prolonger l'inaction environnementale dans un monde familier : la fabrication stratégique de l'incertitude sur les ours du Béarn. *Ecologie et Politique*, 31(2), p. 121-136.
- Mermet, Laurent, Billé, Raphael, Leroy, Maya et al. (2005). L'analyse stratégique de la gestion environnementale : un cadre théorique pour penser l'efficacité en matière d'environnement. *Natures, Sciences, sociétés*, 13, p. 127-137.
- Mermet, Laurent. (2006). La concertation : un terme flottant pour un domaine mouvant. *Négociations*, 5.
- Merveilleux Du Vignaux, Pierre. (2003). *L'aventure des parcs nationaux*. 223 p.

- Michel, Jean-Marc, Chevassus-Au-Louis, Bernard. (2013). *Rapport de Préfiguration d'une Agence Française pour la Biodiversité (phase I et phase II)*.
- Micoud, André. (1993). Vers un nouvel animal sauvage : le sauvage "naturalisé vivant". *Natures, Sciences, sociétés*, 1 (3), p. 202-210.
- Micoud, André. (2002). Des collections et des collectifs : les savoirs en jeu dans la gestion des sites Natura 2000. *Séminaire DADP*. Montpellier.
- Micoud, André. (2012). Des "temps modernes" au temps du vivant : vers une nouvelle temporalité mondiale ? In Barbier, Rémi, Boudes, Philippe, Bozonnet, Jean-Paul et al. dir. *Manuel de sociologie de l'environnement*. City: Presses de l'Université de Laval.
- Millenium, Ecosystem Assessment. (2005). *Ecosystems and Human Well-being : A Framework for Assessment*. Island Press.
- Montané, Michel-Alexis. (1999). *Leadership politique et territoire. Comparaison intermédiaire de trois configurations départementales*. Thèse de doctorat: Science Politique: City: Institut d'Etudes Politiques de Bordeaux.
- Montané, Michel-Alexis. (2001). Les dimensions du leadership à l'épreuve du changement territorial. Le cas du mésogouvernement en France. *Sciences de la société*, 53, p. 143-160.
- Moquay, Patrick. (2003). Peut-on évaluer la charte de la Dordogne ? Ambiguïtés de l'évaluation d'une stratégie d'action en situation de concertation et de partenariat. In L'écologie, Ministère De dir. *Programme Concertation Décision Environnement*. City: La Documentation Française.
- Morand, Charles-Albert. (1991). La contractualisation corporatiste de la formation et la mise en oeuvre du droit. In Morand, Charles-Albert dir. *L'Etat propulsif*. City: Publisud. p. 181-193.
- Morand, Charles-Albert. (1999). *Le droit néo-moderne des politiques publiques*. Paris: LGDJ.
- Morin, Edgar. (1990). *Science avec conscience*. Paris: Seuil.
- Morin, Edgar. (1990). *Introduction à la pensée complexe*. Paris: ESF éditeur.
- Morin, Edgar. (1993). *Terre-Patrie*. Paris: Seuil.
- Mose, Ingo. (2007). *Protected areas and regional development in Europe. Toward a new model for the 21st century*. UK: Ashgate Publishing Limited.
- Mougenot, Catherine. (2003). *Prendre soin de la nature ordinaire*. Paris: Editions de la Maison des sciences de l'homme
- Inra.
- Mougenot, Catherine, Roussel, Laurence. (2005). To poison or to trap ? The ecologisation of "pest" control. *Sociologia Ruralis*, 45(1-2), p. 115-129.
- Mounet, Coralie. (2007). *Les territoires de l'imprévisible. Conflits, controverses et "vivre ensemble" autour de la gestion de la faune sauvage. Le cas du loup et du sanglier dans les Alpes françaises*. Thèse de doctorat: Géographie: City: Université Joseph Fourier.
- Mounet, Jean-Pierre, Perrin-Malterre, Clémence, Rech, Yohann. (2011). Analyser les sports de nature : de l'ordre local au réseau. In Quidu, Matthieu dir. *Les sciences du sport face aux renouvellements théoriques contemporains*. City: Presses Universitaires de Nancy.
- Muir, John. (1916). *A thousand-mile walk to the gulf*. Cambridge: The Riverside Press.
- Muller, Pierre. (2008). *Les politiques publiques*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Mumford, Lewis. (1974). *Le mythe de la machine. La technologie et le développement humain*. Paris: Fayard.
- Naess, Arne. (1973). The shallow and the Deep, Long-Range Ecology Movement. A Summary. *Inquiry*, 16-1-4, p. 95-100.
- Nay, Olivier, Smith, Andy. (2002). *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique*. Economica.
- Newmark, William D., Leonard, Nancy L., Sariko, Hashim I. et al. (1993). Conservation attitudes of local people living adjacent to five protected areas in tanzania. *Biological Conservation*, 63(2), p. 177-183.
- Nonjon, Magalie. (2006). *Quand la démocratie se professionnalise : enquête sur les experts de la participation*. Doctorat: Droit: City: Université du droit et de la santé.
- Norgaard, Robert B. (2010). Ecosystem services : from eye-opening metaphor to complexity blinder. *Ecological Economics*, 69(9), p. 1219-1227.

- Oates, John F. (1995). The dangers of conservation by rural development - a case-study from the forestes of Nigeria. *Oryx*, 29(2), p. 115-122.
- Ollagnon, Henry. (1987). *Une nécessaire rencontre des approches théoriques et pragmatiques de la gestion de la nature : l'audit patrimonial de type système-acteurs*.
- Ollagnon, Henry. (1989). Une approche patrimoniale de la qualité du milieu naturel. In Mathieu, Nicole, Jollivet, Marcel dir. *Du rural à l'environnement*. City: L'Harmattan. p. 258-268.
- Ollagnon, Henry. (2006). La gestion de la biodiversité : quelles stratégies patrimoniales ? *Responsabilité et environnement*, 44, p. 50-58.
- Ollitrault, Sylvie. (2001). Les écologistes français, des experts en action. *Revue française de science politique*, 51(1), p. 105-130.
- Olson, Mancur. (1965). *Logic of Collective Action*. Harvard: Harvard University Press.
- Ostrom, Elinor. (1990). *Governing the Commons : The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Ostrom, Elinor, Walker, James. (2003). *Trust and Reciprocity : Interdisciplinary Lessons from Experimental research*. New York: Russel Sage Foundation.
- Ostrom, Elinor. (2005). *Understanding institutional diversity*. Princeton: Princeton University Press.
- 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.
- Ostrom, Elinor. (2011). *Neither Market nor State : Community Organization of Resources*. Montpellier.
- Ostrom, Elinor. (2012). Par-delà les marchés et les Etats. La gouvernance polycentrique des systèmes économiques complexes. *Revue de l'OFCE*, 120, p. 15-72.
- Padioleau, Jean-Gustave. (1977). La lutte contre le tabagisme : action politique et régulation étatique de la vie quotidienne. *Revue française de science politique*, 27(6), p. 932-959.
- Palier, Bruno, Surel, Yves. (2005). Les trois "I" et l'analyse de l'Etat en action. *Revue française de science politique*, 55 (1), p. 7-32.
- Papadopoulos, Yannis. (2001). Gouvernance et transformation de l'action publique : quelques notes sur l'apport d'une perspective de sociologie historique. *Faculté des sciences sociales et politiques*. Université de Lausanne.
- Passet, René. (1979). *L'économique et le vivant*. Paris: Payot.
- Passet, René. (2000). *L'illusion néolibérale*. Paris: Fayard.
- Passet, René. (2002). Métamorphose. In Ducroux, Anne-Marie dir. *Les nouveaux utopistes du développement durable*. City: Autrement.
- Peluso, Nancy Lee. (1993). Coercing conservation ? The politics of state resource control. *Global Environmental Change*, 3(2), p. 199-217.
- Philipps, Adrian. (2004). Turning ideas on their head : the new paradigm for protected areas. *Environmental History*, 9(1), p. 173-198.
- Picon, Bernard, Claeys-Mekdade, Cecilia, Leborgne, Mathieu et al. (2003). *Degré de cadrage des procédures de concertation/négociation et analyse de leur influence sur le rôle des acteurs dans les conflits d'aménagement du territoire : approche comparative Verdon-Pays d'Arles-Marseille*. Arles: DESMID.
- Pinchot, Gifford. (1910). *The Fight for Conservation*. Kessinger Publishing.
- Pinton, Florence, Alphandéry, Pierre, Billaud, Jean-Paul et al. (2006). *La construction du réseau Natura 2000 en France*. Paris: La documentation française.
- Pinton, Florence, Alphandéry, Pierre, Billaud, Jean-Paul et al. (2012). Scènes locales de la biodiversité : statu, enjeux et cadre d'analyse. In Barbier, Rémi, Boudes, Philippe, Bozonnet, Jean-Paul et al. dir. *Manuel de sociologie de l'environnement*. City: Presse de l'université de Laval.

- Poteete, Amy R., Janssen, Marco A., Ostrom, Elinor. (2010). *Working Together : Collective Action, The Commons, and Multiple Methods in Practice*. Princeton: Princeton University Press.
- Prete, Giovanni. (2010). *Les intermédiaires du risque, recherche, alerte, surveillance : mobilisations scientifiques face aux introductions d'organismes de quarantaine en agriculture*. Thèse de doctorat: Sociologie: City: Institut d'Etudes Politiques de Paris.
- Rocheftort, David A., Cobb, Roger W. (1994). *The Politics of Problem Definition : Shaping the Policy Agenda*. Lawrence: University of Kansas Press.
- Rodary, Etienne, Castellanet, Christian. (2003). Les trois temps de la conservation. In Rodary, Etienne, Castellanet, Christian, Rossi, Georges dir. *Conservation de la nature et développement : l'intégration impossible ?* City: Kathala et Gret. p. 5-44.
- Rodary, Etienne, Castellanet, Christian, Rossi, Georges. (2003). *Conservation de la nature et développement : l'intégration impossible ?* Paris: Karathala et Gret.
- Rodary, Etienne, Milian, Johan. (2009). Extension et diversification des aires protégées : rupture ou continuité ? In Aubertin, Catherine, Rodary, Etienne dir. *Aires protégées, espaces durables ?* City: IRD Editions.
- Sainteny, Guillaume. (2012). L'émergence complexe et chaotique de l'écologisme en France. In Barbier, Rémi, Boudes, Philippe, Bozonnet, Jean-Paul et al. dir. *Manuel de sociologie de l'environnement*. City: Presses de l'Université de Laval.
- Salles, Denis. (2006). *Les défis de l'environnement : démocratie et efficacité*. Paris: Syllepse.
- Salles, Denis. (2009). Environnement : la gouvernance par la responsabilité ? *VertigO-la revue électronique de l'environnement*, Hors série 7, p. 1-7.
- Saunders, Carol D. (2003). The emerging field of conservation psychology. *Human Ecology Review*, 10(2), p. 137-149.
- Selmi, Adel. (2006). *Administrer la nature. Le parc national de la Vanoise*. Paris: Editions de la MSH et éditions Quae.
- Selznick, Philip. (1966). *TVA and the Grass Roots*. New York: Harper.
- Séné, Abdourrahmane Mbade. (2010). Perte et lutte pour la biodiversité : perceptions et débats contradictoires. *VertigO-la revue électronique de l'environnement*.
- Serres, Michel. (1990). *Le contrat naturel*. Paris: François Bourin.
- Serres, Michel. (2003). *Hominescence*. Paris: Le livre de poche.
- Shin, Terry, Ragouet, Pascal. (2005). *Controverses sur la science : pour une sociologie transversaliste de l'activité scientifique* Paris: Liber.
- Simard, Louis. (2003). *Conduite de projet et concertation : le cas des lignes THT en France et au Québec*. Thèse de doctorat: Sociologie: City: Institut d'Etudes Politiques de Paris. 566 p.
- Simon, Herbert. (1957). *Administrative Behavior*. New York: MacMillan.
- Simoulin, Vincent. (2000). Emission, médiation, réception... les opérations constitutives d'un réforme par imprégnation. *Revue française de science politique*, 50ème année, 2, p. 333-350.
- Soule, Michael E., Terborgh, John W. (1999). *Continental conservation*. Washington D.C.: Island Press.
- Stern, Paul C., Dietz, Thomas. (1994). The value basis of environmental concern. *Journal of Social Issues*, 50(3), p. 65-84.
- Stoll-Kleemann, Suzanne. (2001). Barriers to nature conservation in Germany : a model explaining opposition to protected areas. *Journal of Environmental Psychology*, 21(4), p. 369-385.
- Strum, Shirley S., Latour, Bruno. (1987). Redefining the social link : from baboons to humans. *Social Science Information*, 26, 4,p. 783-802.
- Sullivan, Sian. (2009). Green capitalism, and the cultural poverty of constructing nature as service provider. *Radical Anthropology*, 3, p. 18-27.
- Symor, Nola-Katherine. (1983). Le cycle de la dépendance. *Revue des actualités en analyse transactionnelle*, 27.
- Teeb. (2010). *the economics of ecosystems and biodiversity : mainstreaming the economics of nature. A synthesis of the approach, conclusions and recommandations*.

- Therville, Clara. (2013). *Des clichés protectionnistes aux approches intégratives : l'exemple des réserves naturelles de France*. Doctorat: Aménagement de l'espace, urbanisme: City: Université de Bretagne occidentale. 423 p.
- Thévenot, Laurent. (1996). *Le traitement local des conflits en matière d'environnement. Une comparaison France/États-Unis*.
- Thévenot, Laurent. (2006). *L'action au pluriel. Sociologie des régimes d'engagement*. Paris: La Découverte.
- Theys, Jacques, Kalaora, Bernard. (1992). *La Terre outragée. Les experts sont formels*. Paris: Autrement.
- Theys, Jacques. (1993). Prospective de l'environnement : la nature est-elle gouvernable ? *Espaces et sociétés*, 71, p. 45-68.
- Theys, Jacques. (2002). La gouvernance, entre innovation et impuissance. Le cas de l'environnement. *Développement durable et territoires (en ligne)*.
- 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.
- Touzard, Hubert. (2006). Consultation, concertation, négociation, une courte note théorique. *Négociations*, 5.
- Tremblay, Diane-Gabrielle, Rolland, David. (2003). *Concertation : modèles et perspectives*. Université du Québec, Télé-université.
- Tricot, Anne. (1994). La prise en compte de la controverse dans l'aménagement du territoire. *Espaces et sociétés*, n°74-75, p. 69-98.
- Van Den Hove, Sybille. (2000). Approches participatives pour la gouvernance en matière de développement durable : une analyse en termes d'effets. *Cahier du C3ED*.
- Van Den Hove, Sybille. (2001). *Approches participatives pour les problèmes d'environnement. Caractérisations, justifications et illustrations par le cas du changement climatique*. Doctorat: Economie: City: Université de Versailles-Saint Quentin en Yvelines.
- Walters, Carl J. (1986). *Adaptive Management of Renewable Resources*. New York: MacMillan.
- Weber, Max. (1995). *Economie et société*. Paris: Pocket.
- Weiss, Edith B. (1987). *In fairness to future generations*. New York: Transnational Publishers.
- Weller, Jean-Marc. (1999). *L'État au guichet. Sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*. Paris: Desclée de Brouwer.
- Wilshusen, Peter R., Brechin, Steven R., Fortwangler, Crystal L. et al. (2002). Reinventing a square wheel : critique of resurgent "protection paradigm" in international biodiversity conservation. *Society and Natural Resources*, 15(1), p. 17-40.
- Wilson, Edward O. (1993). *La diversité de la vie*. Paris: Odile Jacob.
- Wilson, Edward O. (2002). *the future of life*. London: Little Brown.
- Wolsink, Maarten, Devilee, Jeroen. (2009). The motives for accepting or rejecting waste infrastructure facilities. Shifting the focus from the planners' perspective to fairness and community commitment. *Journal of Environmental Planning and Management*, 52(2), p. 217-236.
- Worms, Jean-Pierre. (1966). Le Préfet et ses notables. *Sociologie du travail*, 3.
- Zuanon, Jean-Paul. (1995). *Chronique d'un parc oublié. du parc de la Bérarde (1913) au parc des Ecrins (1973)*. Grenoble: Revue de géographie Alpine.

Table des illustrations et encadrés

Encadré 1 : Une thèse mobilisant les complémentarités de la sociologie de l'action organisée et de la sociologie de l'acteur-réseau mobilisées comme raisonnements	12
Encadré 2 : Principales versions intermédiaires de la charte du PNV	16
Encadré 3 : Vallon du Polset, cœur du PNV	17
Encadré 4 : Sociogramme des relations entre acteurs autour de la rédaction de la charte du PNV sur le caractère (juillet 2010)	26
Encadré 5 : Sociogramme des relations entre acteurs autour de la rédaction de la charte du PNM sur le préambule des élus (début 2011).....	35
Encadré 6 : Sociogramme des relations entre acteurs autour de la rédaction de la charte du PNM sur le préambule des élus (début 2011).....	39
Encadré 7 : Cœur du PNV (ligne bleue) et proximité avec les domaines des grandes stations de ski de Maurienne et de Tarentaise (en rose).....	45
Encadré 8 : Tableau synthétique de comparaison de l'industrie du ski en Maurienne et en Tarentaise	46
Encadré 9 : Carte des vocations du PNV associée à l'APS (mai 2010) et à l'APD (juillet 2010).....	57
Encadré 10 : Notice de la carte des vocations du PNV associée à l'APS (mai 2010) et à l'APD (juillet 2010).....	58
Encadré 11 : Carte des vocations du PNV après concertation avec les communes (février 2011).....	61
Encadré 12 : Campagne de mobilisation orchestrée par les associations de protection de la nature pour maintenir l'intégralité du classement du vallon du clou au titre de la loi de 191363	
Encadré 13 : Sociogramme des relations entre acteurs du PNV autour de la cartographie des extensions potentielles des stations de ski (juin 2011).....	67
Encadré 14 : Carte des vocations du PNV proposée au CA du 28/3/12	74
Encadré 15 : Sociogramme des relations entre acteurs du PNV autour de la cartographie des extensions potentielles des stations de ski (juin 2012).....	76
Encadré 16 : 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).....	84
Encadré 17 : 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)	88

Encadré 18 : 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 Tigne-Val d'Isère)	92
Encadré 19 : Principales versions intermédiaires de la charte du PNM	99
Encadré 20 : Sociogramme des relations entre acteurs autour de la rédaction de la charte du PNM sur l'alevinage des lacs d'altitude (mars 2010)	102
Encadré 21 : Le triton alpestre (photo Mathieu Denoël).....	103
Encadré 22 : 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)	107
Encadré 23 : Tableau des retombées fiscales en 2009 payés par EDF au profit des communes concernées par l'utilisation des eaux locales (taxe additionnelle)	109
Encadré 24 : Sociogramme des relations entre acteurs autour de la rédaction de la charte du PNM sur l'hydroélectricité (17 juin 2010)	113
Encadré 25 : Sociogramme des relations entre acteurs autour de la rédaction de la charte du PNM sur l'hydroélectricité (23 juin 2010)	114
Encadré 26 : Sociogramme des relations entre acteurs autour de la rédaction de la charte du PNM sur l'hydroélectricité (janvier à avril 2011)	119
Encadré 27 : Sociogramme des relations entre acteurs autour de la rédaction de la charte du PNM sur l'hydroélectricité (fin 2011 / 2012)	124
Encadré 28 : secteur de Sospel sur la cartographie des vocations du PNM associée à V0 (mars 2010).....	136
Encadré 29 : secteur de Sospel sur la cartographie des vocations du PNM associée à V1 (septembre 2010)	137
Encadré 30 : 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).....	139
Encadré 31 : secteur de Sospel sur la cartographie des vocations du PNM associée à VF (juillet 2012).....	141
Encadré 32 : comparaison des cartographies des vocations associées à V1 (avril 2010 au-dessus) et VF (juillet 2012 au-dessous) sur le secteur de Péone-Valberg	142
Encadré 33 : Cartes des parcs nationaux et parcs naturels régionaux existant ou en projet dans la Région PACA, 2011	144
Encadré 34 : Plan de parc associé à la charte du PNR des Préalpes d'Azur, secteur de Saint-Cézaire-Sur-Siagne / Grasse	147
Encadré 35 : Sociogramme des relations entre acteurs autour de la rédaction de la charte du PNM sur les stations de ski (janvier à avril 2011)	155
Encadré 36 : paradigmes ségrégatifs et intégratifs dans les PTN (d'après Philipps, 2004) .	167
Encadré 37 : Transformations générales des politiques publiques et facteurs de tension spécifiques dans les politiques territoriales de la nature	173

Encadré 38 : Les mondes communs et l'hypothèse d'une cité verte.....	188
Encadré 39 : Grille analytique de questionnement du travail de réforme des PTN.....	205
Encadré 40 : 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	208
Encadré 41 : Le dilemme du prisonnier (Albert W. Tucker, 1950).....	215
Encadré 42 : La gestion des communs, contexte et effets en retour (Ostrom et Walker 2003)	217
Encadré 43 : Cadre d'analyse de la durabilité des systèmes socioécologiques.....	218
Encadré 44 : une solidarité écologique multidimensionnelle. D'après (Thompson, Mathevet et al. 2011)	220
Encadré 45 : 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.....	222
Encadré 46 : 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	232
Encadré 47 : 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.....	232

Table des matières détaillée

Table des matières	3
Chapitre 1 : Articulation de la sociologie de l'action organisée et de la sociologie de l'acteur-réseau dans la thèse	5
1.1 : Sociologie de l'action organisée et sociologie de l'acteur-réseau comme cadres théoriques principaux.....	5
1.1.1 : Deux courants de la sociologie de l'action aux fondements très proches.....	6
1.1.2 : Deux courants sociologiques opposés souvent de façon caricaturale	8
1.1.3 : Quatre principaux points controversés.....	9
1.1.4 : Deux courants sociologiques mobilisés en complémentarité	11
Chapitre 2 : L'élaboration des chartes à l'épreuve de la mise en œuvre concrète	14
Section 1 : La charte du parc national de la Vanoise à l'épreuve des faits.....	14
1.1 : La rédaction du « caractère » du PNV : la réaffirmation d'une suprématie de la logique juridico-administrative	16
1.1.1 : Contexte, enjeux et acteurs en situation d'interdépendance	16
1.1.2 : Evolutions du texte et système de relations qu'elles traduisent.....	20
1.1.3 : Stratégies d'acteurs et « règles du jeu » de l'action collective	25
1.1.4 : Derrière la stabilité, l'innovation ? Analyse ciblée sur la résolution du problème de rédaction du « point dur »	27
1.1 : La rédaction d'un préambule à la charte : une réactualisation du rassemblement sur des choix flous.	29
1.1.1 : Contexte, enjeux et acteurs en situation d'interdépendance	29
1.1.2 : Evolutions du texte et système de relations qu'elles traduisent.....	31
1.1.3 : Stratégies d'acteurs et « règles du jeu » de l'action collective	38
1.1.4 : Derrière la stabilité, l'innovation ? Analyse ciblée sur la résolution du problème de rédaction du « point dur »	41
1.2 : L'extension des stations de ski : une réactualisation des conflits et de la théâtralisation.	44
1.2.1 : Contexte, enjeux et acteurs en situation d'interdépendance	45

1.2.2 : Evolutions du texte et système de relations qu'elles traduisent.....	51
1.2.3 : Stratégies d'acteurs et « règles du jeu » de l'action collective	67
1.2.4 : Derrière la stabilité, l'innovation ? Analyse ciblée sur la résolution du problème de rédaction du « point dur »	71
1.3 : La stratégie touristique de territoire et le modèle des stations de ski : une réactualisation de stratégies d'évitement	77
1.3.1 : Contexte, enjeux et acteurs en situation d'interdépendance	77
1.3.2 : Evolutions du texte et système de relations qu'elles traduisent.....	81
1.3.3 : Stratégies d'acteurs et « règles du jeu » de l'action collective	87
1.3.4 : Derrière la stabilité, l'innovation ? Analyse ciblée sur la résolution du problème de rédaction du « point dur »	90
Section 2 : La charte du parc national du Mercantour à l'épreuve des faits	98
2.1 : L'alevinage des lacs de montagne : une réactualisation de la juxtaposition des rationalités naturaliste et politique	99
2.1.1 : Contexte, enjeux et acteurs en situation d'interdépendance	99
2.1.2 : Evolutions du texte et système de relations qu'elles traduisent.....	100
2.1.3 : Stratégies d'acteurs et « règles du jeu » de l'action collective	104
2.1.4 : Derrière la stabilité, l'innovation ? Analyse ciblée sur la résolution du problème de rédaction du « point dur »	105
2.2 : L'hydroélectricité : une réactualisation des conflits et de la théâtralisation	107
2.2.1 : Contexte, enjeux et acteurs en situation d'interdépendance	107
A : Un enjeu local autour de projets de microcentrales.....	108
B : Un enjeu fort de sécurisation de l'alimentation électrique de l'est de la Région PACA	110
2.2.2 : Evolutions du texte et système de relations qu'elles traduisent.....	111
2.2.3 : Stratégies d'acteurs et « règles du jeu » de l'action collective	118
2.2.4 : Derrière la stabilité, l'innovation ? Analyse ciblée sur la résolution du problème de rédaction du « point dur »	120
2.3 : Urbanisme et agriculture : une réactualisation du rassemblement sur des choix flous.....	125
2.3.1 : Contexte, enjeux et acteurs en situation d'interdépendance	125
A : PNM et agriculture : une sortie progressive du traumatisme du retour du loup.....	125
B : PNM et urbanisme : pression foncière et immobilière sur un PN « périurbain ».....	128

2.3.2 : Evolutions du texte et système de relations qu'elles traduisent.....	131
2.3.3 : Stratégies d'acteurs et « règles du jeu » de l'action collective	138
2.3.4 : Derrière la stabilité, l'innovation ? Analyse ciblée sur la résolution du problème de rédaction du « point dur »	139
2.3.5 : Parc national et parc naturel régional : une même approche des enjeux agricoles et urbanistiques, mais des chartes d'ambition différente	143
2.4 : Le développement des stations de ski : la tentation de la théâtralisation.....	148
2.4.1 : Contexte, enjeux et acteurs en situation d'interdépendance	148
2.4.2 : Evolutions du texte et système de relations qu'elles traduisent.....	149
2.4.3 : Stratégies d'acteurs et « règles du jeu » de l'action collective	154
2.4.4 : Derrière la stabilité, l'innovation ? Analyse ciblée sur la résolution du problème de rédaction du « point dur »	156
Chapitre 3 : Travail de réforme et spécificités du champ des politiques territoriales de la nature.....	159
Section 1 : Des politiques publiques atypiques dans le paysage institutionnel français	159
1.1 : Le foisonnement expérimental de politiques publiques substantiellement complexes	159
1.1.1 : Le foisonnement expérimental de politiques publiques récentes	159
1.1.2 : La biodiversité comme objet complexe et controversé.....	161
1.1.3 : Des difficultés substantielles de gouvernementalité.....	162
1.2 : Des politiques publiques au croisement de multiples transformations imbriquées et en tension avec leur culture institutionnelle	164
1.2.1 : Un changement profond de paradigme des politiques de la nature	165
1.2.2 : Des politiques « en décalage » et des transformations générales en tension avec leur structure institutionnelle historique	168
1.2.3 : Une culture institutionnelle en tension avec la managérialisation et le référentiel néolibéral actuel	170
1.3 : Conclusion : des politiques atypiques et leurs conséquence sur le travail de réforme	173
Section 2 : Valeurs, identités et symboles : des politiques publiques spécifiquement clivantes	174
2.1 : Un grand écart entre les discours ancrés dans des idées et les pratiques	175
2.2 : Des dimensions identitaires et personnelles très clivantes.....	178

2.3 : La cité verte : structure et limites d'un nouvel ordre de justification en public ?	185
2.4 : Conclusion : des politiques clivantes et leurs conséquences sur le travail de réforme	188
Section 3 : Des politiques publiques des non-humains à dimension juridique forte.....	191
3.1 : Des politiques publiques des non-humains	191
3.2 : Une dimension normative et juridique spécifiquement forte	195
3.3 : Les conséquences de politiques des non-humains sur le travail de réforme	201
Conclusion du chapitre 3 : Travail de réforme et spécificités du champ des politiques territoriales de la nature.....	205
Chapitre 4 : Pratiques, figures et dilemmes du réformateur des politiques territoriales de la nature.....	209
1.1 : Problématisation	209
1.2 : Approche et définitions mobilisées.....	209
1.3 : Spécificités des politiques territoriales de la nature et incidences sur le travail de réforme	211
1.3.1 : Politiques territoriales de la nature et modèle de la « gestion des Communs »	211
1.3.2 : Trois spécificités importantes des politiques territoriales de la nature	212
1.4 : Pratiques, figures et dilemmes du réformateur des politiques territoriales de la nature	213
Chapitre 5 : Les politiques territoriales de la nature à l'aune de la tragédie des communs .	215
1.1 : Action collective et tragédie des communs.....	215
1.2 : Politiques territoriales de la nature et tragédie des communs : un pari encore loin d'être gagné !.....	218
1.3 : Conclusion de l'approche par la gestion des communs et incidences sur le travail de réforme	225
Chapitre 6 : Autonomie du réformateur et idéaux-types du travail de réforme des PTN.....	227
1.1 : L'autonomie du réformateur au cœur de la trajectoire d'innovation institutionnelle	227
1.2 : Autonomie du réformateur et idéaux-types du travail de réforme	228
1.2.1 : Autonomie du réformateur et idéal-type du travail de réforme « relationnel par émergence »	228
1.2.2 : Autonomie du réformateur et idéal-type du travail de réforme « formel par planification »	230
1.2.3 : Schématisation synthétique inspirée du modèle de D.P. Carpenter.....	231
1.3 : Apport de notre thèse par rapport aux théories de Niels Fliegstein	233

Chapitre 7 : Pistes possibles d’approfondissement du travail amorcé dans la thèse sur d’autres problématiques.....	236
1.1 : La question des rapports entre homme et nature à travers le prisme d’une politique publique (perspective de sociologie de l’environnement)	236
1.2 : La question de la concertation, de ses effets et de ses limites sur l’action publique (perspective du champ scientifique de la participation)	237
1.3 : La question du rôle de l’objet « charte » et de la transformation de l’action publique par un instrument (sociologie des objets et approche par les instruments)	239
1.4 : La question de la politisation et du leadership politique (perspective de sociologie politique)	240
1.5 : La question de la gouvernance territoriale de la nature (perspectives des théories de la gouvernance et de la régulation)	241
Bibliographie	242
Table des illustrations et encadrés	257
Table des matières détaillée	260