



Journal of Alpine Research | Revue de géographie alpine

98-1 | 2010

Parcs nationaux de montagne et construction territoriale des processus participatifs

Préface

Parcs nationaux de montagne et construction territoriale des processus participatifs

Lionel Laslaz



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/rga/1088>

ISSN : 1760-7426

Éditeur

Association pour la diffusion de la recherche alpine

Référence électronique

Lionel Laslaz, « Préface », *Revue de Géographie Alpine | Journal of Alpine Research* [En ligne], 98-1 | 2010, mis en ligne le 29 mars 2010, consulté le 04 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/rga/1088>



La *Revue de Géographie Alpine* est mise à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International.

Préface

Parcs nationaux de montagne et construction territoriale des processus participatifs

Lionel Laslaz

Laboratoire EDYTEM (Environnements, DYnamiques et TERRitoires de la Montagne) UMR 5204, CNRS/Université de Savoie-Pôle Montagne.
lionel.laslaz@univ-savoie.fr

Un dossier spécial dans un contexte d'essor des publications sur les espaces protégés

Le dossier « Les Parcs nationaux de montagne, nouveaux territoires de la participation ? » présente cinq travaux de recherche menés spécifiquement sur ces terrains. Les publications récentes ont montré combien les espaces protégés, de manière générale, avaient mobilisé les chercheurs depuis une dizaine d'années, proposant de nouvelles clés de lecture des rapports sociaux et politiques autour des questions d'environnement (par exemple, Aubertin & Rodary, éd., 2009 ; Depraz, 2008 ; Héritier, dir., 2008 ; Héritier & Laslaz, dir., 2008). Depuis le n°2 de 2002 (tome 90), la Revue de Géographie Alpine n'avait pas consacré de numéro spécifique aux espaces protégés. Un numéro qui faisait notamment la part belle à l'histoire des mesures de protection (Mauz ; Gauchon). Depuis cette parution, un article sur la faune sauvage (Mounet, 2008) a traité indirectement du rôle de ces espaces protégés de montagne dans la RGA. Du côté de la thématique de la participation, Géocarrefour a consacré un numéro spécial aux « territoires de la participation » de toute nature (Joliveau, dir., 2001). Récemment, un numéro spécial de VertigO (mai 2009) a placé au centre des débats la participation et la gouvernance (Belaidi et *al.*, coord., 2009), alors que le volume 12 d'Etudes caribéennes traitait des « Espaces et aires protégés. Gestion intégrée et gouvernance participative » (Breton, coord., 2009) au sein de l'aire caraïbe. Cette introduction tente de replacer les textes de ce dossier dans un corpus théorique plus large, d'illustrer ce dernier par le cas alpin et de présenter les articles en s'efforçant d'en croiser les apports.

Des spécificités montagnardes dans les faisceaux participatifs ?

L'image du faisceau est parlante dans la mesure où il s'agit d'un ensemble cohérent d'éléments qui concourent au même résultat : la participation. Or, celle-ci s'inscrit dans des enjeux environnementaux particulièrement complexes à décrypter en montagne. La domination de centres extra-montagnards, la marginalité de certaines vallées, la récurrence des résistances placent ces territoires dans des situations assez fréquentes de rejet des mesures de protection, dont les parcs nationaux constituent souvent les symboles. Les différents usages des territoires montagnards renforcent ces tensions récurrentes. Les flux touristiques constituent ainsi un défi auxquels les gestionnaires des espaces protégés proposent des solutions souvent identiques, volontiers basées sur une vision « prédatrice » de la fréquentation récréative et sur le postulat de la « fragilité » des milieux montagnards. Les modalités émergentes de « gouvernance », de concertation et d'implication participative des populations résidentes recomposent les rapports à la protection de l'environnement, mais dans des formes et proportions très disparates en fonction des pratiques de gestion locales. Néanmoins, les montagnes ne sauraient être les seuls milieux concernés par ces politiques participatives. Il convient ainsi, par exemple, d'avoir toujours la mer et la côte en miroir. Ainsi, la participation dans le cadre du projet de parc national de la Mer d'Iroise (Van Tilbeurgh, 2006 ; Boncoeur et *al.*, 2007), transformé en parc naturel marin (le premier en France en application de la loi de 2006) comprend de nombreuses similitudes avec les observations menées dans certains parcs montagnards. Outre les résidents, les acteurs locaux occupent-ils une place croissante dans le cadre des processus de décentralisation, d'appel de fonds aux entreprises privées, voire de désengagement des Etats ? Les tendances et les orientations politiques vers l'usage du compromis et la recherche du consensus effacent-elles entièrement les rancœurs et les errements antérieurs des politiques de protection de l'environnement ? Peut-on désormais discerner des approches communes aux parcs nationaux de montagne dans la gestion concertée de leurs territoires, via les dynamiques transfrontalières, les échanges et retours d'expérience, les colloques entre responsables d'espaces protégés ? Les satisfactions relatives à la sauvegarde des espèces floristiques et faunistiques menacées laissent-elles dorénavant les espaces protégés montagnards dépourvus de leur mission première (si ce n'est à travers le maintien et la surveillance de ces ressources) et incitent-elles à leurs réorientations vers d'autres missions (patrimonialisations culturelle, immatérielle ; mise en place de chartes diverses), visant à favoriser le « vivre ensemble » longtemps négligé ?

Une tentative pour cerner les pratiques de participation dans les parcs nationaux

La participation s'apparente encore à une « notion floue » (Blondiaux, 2008). L'étymologie latine *participatio* renvoie au partage, et revient à pendre part, voire à intéresser. Au vu de cette étymologie, il est significatif que la traduction la plus courante de *stakeholders* soit parties prenantes, désignant tous les acteurs ou les groupes concernés par un projet ou une action¹. Les premières formes de participation dateraient des années 1970 et elle s'avère fréquemment érigée au rang de « solution miracle » jusqu'à une remise en cause relative à partir des années 1990.

La participation² entre dans le cadre d'une « gestion intégrée », définie « comme un processus itératif et concerté dont le but est d'engager une réflexion et des actions communes en faveur du développement durable d'un territoire » (Bioret et al., 2009, p. 235) : celle-ci a largement été utilisée pour les littoraux, dans le cadre de la GIZC (Gestion Intégrée des Zones Côtières). T. Joliveau (2001, p. 273) définit la participation comme « l'intégration dans un processus décisionnel quelconque », et il s'agit plus d'une co-construction que d'un cadre contraint, prédéfini, même si certaines ONG ou institutions internationales ont souhaité le formaliser, voire le transposer. De ce point de vue, Charnoz (2009, p. 8-9) rappelle l'intrusion du vocable participatif dans tous les textes résultant des grands sommets internationaux sur l'environnement³, soulignant sa logique fortement descendante. L'orientation très nette du dernier Congrès mondial des Aires Protégées (Durban, 2003) vers les questions de gouvernance, vue comme un moyen d'accéder à la durabilité par le biais d'une négociation permanente, marque la victoire des logiques participatives de gestion. Des terminologies nouvelles apparaissent régulièrement, comme la gestion adaptative, mise en avant lors du 3^{ème} Congrès international de l'UICN (Bangkok, 2004) et présentée comme une plasticité de l'action publique sous l'effet de la réflexion collective. Comme pour la co-gestion, la gestion hybride ou conjointe entre parcs et autochtones, l'idée répond plus aux attentes d'instances internationales que locales. Cette participation déclamée, de plus en plus à la mode et incontournable est parfois inscrite jusque dans des constitutions (par exemple, la GELOSE⁴ est une loi à Madagascar). Au demeurant, dans le cas des espaces protégés, la gestion participative est définie comme la

¹ au sujet des *stakeholders*, se reporter au texte de S. Héritier.

² Par exemple, pour le détail des sept degrés de participation distingués par James & Blamey (1999) en Australie, se reporter au texte de S. Héritier.

³ 3 des 27 principes de la déclaration sur l'environnement et le développement de Rio (1992) portent sur la participation ; de même pour la Déclaration du Millénaire des Nations Unies en 2000 ou le sommet mondial de Johannesburg en 2002.

⁴ *GEstion LOcale SEcurisée des ressources naturelles renouvelables*, qui précise clairement le cadre participatif et les obligations des différentes parties prenantes.

« situation dans laquelle au moins deux acteurs sociaux négocient, définissent et garantissent entre eux un partage équitable des fonctions, droits et responsabilités de gestion d'un territoire, d'une zone ou d'un ensemble donné de ressources naturelles » (Borrini-Feyerabend et al., 2000). Le dossier se penche plus spécifiquement sur ces principes de la participation et ses limites.

Proposition de hiérarchie des notions de la participation

La pyramide (figure 1) présente un gradient de niveaux de participation, répartis en trois paliers, les plus poussés étant à la base. Le gradient est aussi une évolution temporelle et un niveau scalaire, même si la schématisation oblige à une simplification des imbrications spatiales. Le processus est en permanente interaction avec le conflit, le compromis et les tentatives de consensus (qui interviennent quelque soient les stades de participation), permettant de faire accepter un projet. Une autre représentation visuelle mise en forme par S. Davidson (1998), la « roue de la participation », décline en quatre quarts de cercle l'information, la consultation, la participation et l'empowerment (dans le sens d'implication, de responsabilisation, de délégation de pouvoir, etc.), subdivisés en 3 degrés croissants chacun.

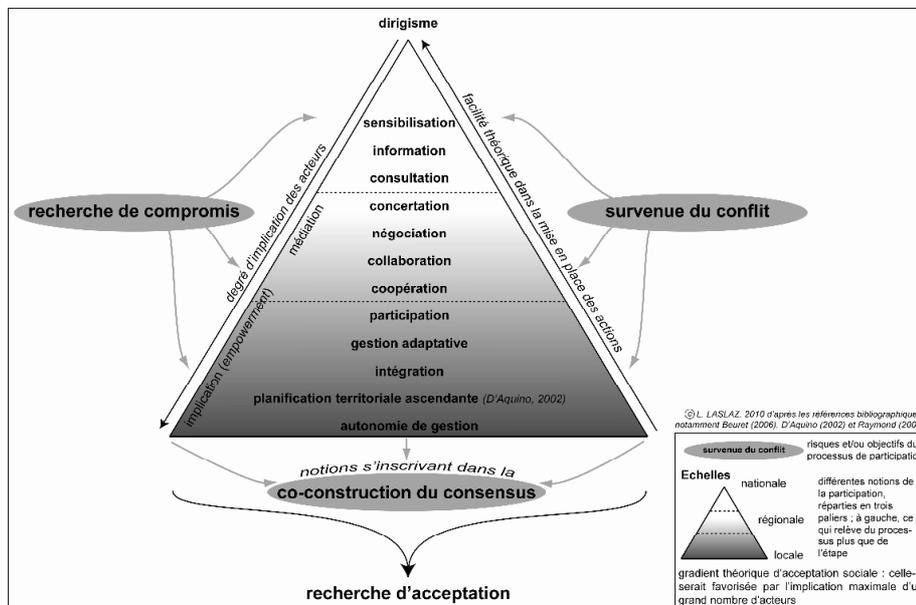


Figure 1. Essai de hiérarchie des notions de la participation

Note : La participation désigne à la fois l'ensemble des différents degrés notionnels inscrits dans la pyramide et l'un d'entre eux. La hiérarchie entre les termes dépend des auteurs et des conceptions.

Les différentes notions proches - et sur lesquelles les auteurs ne s'accordent pas -, doivent en effet être hiérarchisées (figure 1) : parmi celles-ci, la consultation, la concertation, la négociation, la collaboration, la coopération et la participation. Le premier terme désigne une simple demande d'avis, mais au final, les élus ou les gestionnaires décident ; c'est sans doute encore, pour les espaces protégés, le plus courant, même si l'absence d'accès à une quelconque donnée chiffrée dans ce domaine ne permet pas de conforter cette hypothèse. Le deuxième qualifie un processus de dialogue visant à des propositions acceptées par toutes les parties, en vue de l'établissement d'un projet commun. J.-E. Beuret (2006, p. 317) propose une vision plus large de la concertation : « processus dans lequel les acteurs s'engagent afin de gérer ensemble un ou des biens, espaces ou territoires qui leur sont communs ou d'influencer des actes et décisions déterminants pour l'avenir de ces biens communs ». Il insiste sur sa dimension dynamique, inscrite dans la durée, innovante, marquée par l'auto-adaptation et non enfermée dans des « instances ». La négociation n'aboutit pas nécessairement à une décision, mais vise à la préparer. La participation qualifie théoriquement une intervention à tous les stades, y compris dans la chaîne de décision, ce que n'implique pas forcément la collaboration, plus ponctuelle dans le temps et dans l'espace. Au Canada, S. Héritier (article de ce dossier) la distingue d'une coopération plus pérenne, mais dans les deux cas sans capacité d'intervention sur la décision des organismes de gestion. La coopération ne peut être présentée comme le recours idéal en faveur de la résolution des conflits. Elle peut également en créer par la place et la visibilité que chaque acteur tend à se donner. Il existe une continuité et une complémentarité dans ces différentes notions : une information minimale, une présentation la plus neutre possible, sont nécessaires aux personnes incitées à participer.

La participation ne s'effectue que si les deux interlocuteurs se comprennent ; cela implique acceptation de l'autre, au moins comme interlocuteur, et un niveau culturel et intellectuel permettant de dégager un référentiel partagé. C'est au nom de l'absence de ce dernier que de nombreux discours et pratiques d'exclusion des populations « autochtones » ont été bâtis. La reconnaissance des différents interlocuteurs entre eux, le dépassement des a priori, des craintes, permet leur discussion, y compris dans des « ordres de reconnaissance invisibles » (Rouilleau-Berger, in Caillé, dir., 2008, p. 137). Mais participer, n'est-ce pas déjà renoncer ? Lors de la création d'un parc, se revendiquer contre celui-ci puis « se compromettre » dans les négociations de sa genèse a ainsi été une illustration courante de l'écart béant entre l'affichage d'une attitude et le fond d'une pensée ou d'un postulat souvent bien plus complexes.

Produisons de la participation, il en restera toujours quelque chose...

Pour reprendre la formule de F. Giraut et R. Lajarge (1998 : « Fabriquons du pays, il en restera toujours quelque chose »), la tentation peut être grande d'une

production participative par défaut ou par principe, sans véritable conviction, ni projet, ni application de ses résultats dans la foulée. Invoqué pour ses vertus iréniques, le processus participatif est alors plutôt un itinéraire d'apaisement que l'identification et la résolution des problèmes réels posés par la gestion de l'espace protégé. L'afficher suffirait à faire preuve de bonne volonté. Plusieurs auteurs ont critiqué les nouveaux standards obligés que constituerait ce cheminement : la « dictature du partenariat » infiltrant toutes les sphères de la société civile, dénoncée par J. Damon (2002), ou la participation fustigée comme une « nouvelle tyrannie » par B. Cooke & U. Kothari (ed., 2001). Ce « nouvel impératif délibératif » ou participatif, selon l'expression de L. Blondiaux, serait marqué par l'inanité, car le partage du pouvoir relèverait largement du simulacre. De plus, l'absence de participation ne signifie pas un déni démocratique : ceux qui décident sont élus (du niveau local au niveau national, voire européen), mandatés pour agir, pas nécessairement pour consulter en amont. Le pilotage direct de l'Etat en matière environnementale est parfois plus simple et plus efficace. La tendance à la concertation, sans objectif ni contrôle efficace, contribue à renforcer le local au détriment de l'Etat creux » (Léca, 1994). Pour Damon (op. cité, p. 11), elle est le « signe des errements » de ce dernier et une forme de dédouanement du politique au profit du social. La participation se résume quelquefois à des faux-semblants : elle est alors instrumentalisée pour mieux piloter les débats. La construction de nouveaux référentiels intégratifs alterne donc entre des leurres (L'Espace géographique, 2002, p. 40) et des recompositions des jeux d'acteurs en action. Les décisions entourant les parcs nationaux et leurs modalités de fonctionnement sont parfois jugées floues et peu lisibles, ce sont alors les conditions du partenariat et des échanges qui le deviennent. Les notions de flexibilité, d'adaptation structurent aussi le discours participatif ; cela revient à dire qu'il ne suffit pas de faire participer le local, encore faut-il que le processus permette sa pleine expression et qu'il ne relève pas d'une transposition d'un modèle occidental ou préconçu sans intégrer les réalités territoriales, comme le montre l'écodéveloppement indien analysé par L. Dejouhanet. Les outils peuvent alors être intégratifs (par l'emploi offert par exemple), collaboratifs ou « adhocratiques », c'est-à-dire sans formalisation, ad hoc (Saez et Leresche, 1997). Ces participations s'établissent hors des instances prévues par la loi, à l'initiative des acteurs de terrain.

L'improductif et le fédérateur : une partition en deux accords...

Ainsi, la participation peut se révéler contreproductive (au regard des attentes sociales), dans le sens où gouverner c'est choisir. Certaines idées émises par les parties prenantes ne sont pas appliquées, entraînant des frustrations ou étant ressenties comme des affronts en raison du choix d'une autre voie, conduisant à les braquer. Le sentiment de la privation de décision reste souvent vécu comme une spoliation forte de la parole émise, quand bien même les différents actants se verraient mal en position de décideurs. La revendication de l'absence d'autorité

étatique, promue comme plus efficace et favorisant la résolution des conflits au niveau local, fait finalement tomber dans l'excès inverse d'une participation « extrême ». Dans la transmission d'un bien (quel qu'il soit d'ailleurs) d'une génération à l'autre, bien plus que la participation, souvent bercée d'une rhétorique occidentale idéaliste, c'est l'appropriation de l'espace qui se révèle être le garant de son maintien et de son fonctionnement. Mais cela implique un partage de ce dernier plus complexe. La question du foncier (comme le montrent les articles de R. Miniconi et S. Guyot, de S. Héritier ou de L. Dejouhanet⁵ dans le cas des adivasi nomades ou semi-nomades sédentarisés de force) reste la pierre angulaire de la participation, à la fois obstacle utilisé comme argument de refus et vecteur d'implication des propriétaires ou usagers concernés. Il est souvent difficile de sortir du paradigme de la défense des intérêts particuliers ou locaux et de dépasser « l'impossible » convergence entre centre et local.

La participation n'est-elle pas aussi un puissant facteur de réactivation des fractures et de création de tensions sociales, répondant à la doctrine du « diviser pour mieux régner » ? Elle cherche à s'inscrire dans deux processus bien connus mais non automatiques : le passage d'une verticalité descendante à une verticalité ascendante ; en préalable à celui-ci, l'horizontalité des échanges, entre acteurs locaux, afin de dégager une forme d'entente et un projet plus ou moins partagé. Cette perpendicularité élémentaire est rendue plus complexe par des interventions de différents acteurs transcalaires dans ce rapport symétrique codifié. Les ONG (Aubertin, coord., 2005), les flux touristiques, à cheval entre les échelons local et national, troublent cet ordre décisionnel. Sur les rapports entre l'échelon international et les contingences locales, l'article de D. Goeury souligne le paradoxe que la sanctuarisation n'a pas sa place au Ladakh alors que le contexte est a priori favorable : faibles densités humaines, marginalité... Il démonte le discours commode du rejet de la faute sur l'exogène et non sur la menace endogène. Les Ladakhi sont assimilés aux espaces vierges qu'ils fréquentent et incarnent, eux aussi à protéger, débouchant sur une nouvelle forme de conservatisme, alliant « musée des traditions » et « nature ». Cette mise au pilori de l'extérieur passe notamment par une condamnation a priori et de facto du tourisme, identifiée également au Népal (Sacareau, 2009).

Je m'implique, tu participes, nous collaborons, « ils » décident

Le processus de participation est affiché fréquemment comme un engagement démocratique, de la base, alors qu'il peut être fortement pré-cadré et maîtrisé par le haut. La participation n'est parfois qu'une coloration nouvelle, un habillage permettant de « faire passer » un projet qui achoppait et n'aurait que difficilement

⁵ L'auteur traite d'une réserve naturelle (*Wildlife Sanctuary*) qui n'a pas de statut de parc national. Elle appartient à la catégorie IV de l'UICN. Néanmoins, les dynamiques participatives observées sont proches.

abouti s'il avait été présenté sous une autre forme. D'autant plus quand les orientations sont choisies avant, comme le souligne R. Raymond (2009, p. 13) : c'est alors un outil de légitimation et de validation de décisions déjà actées. Il faut ainsi distinguer la consultation de la décision finale et la place des différentes parties prenantes dans ce même processus décisionnel terminal, ainsi que discerner à quelles étapes et quels étages se produisent les interactions. Les temporalités de la participation sont fluctuantes : elle intervient souvent en début de processus, rarement dans la conduite du projet et encore moins dans son évaluation. Une conception descendante des dynamiques participatives persiste dans maints espaces, comme le montre J. Dellier (in Laslaz et *al.*, dir., 2010 a) dans le cas de l'Afrique du Sud. La participation ne signifie donc pas retrait de l'Etat, elle est parfois synonyme de reprise en main et de nouvelle forme de mise sous contrôle. Même les planifications, avatars d'une centralisation souvent prégnante, sont désormais passés au crible des processus participatifs.

Elle est aussi fréquemment contrainte par des choix faits en amont par l'expert (D'Aquino, 2002, p. 15). Le fossé entre l'expert (qui a l'oreille du décideur, s'appuie sur des arguments « scientifiques ») et le citoyen persiste (Theys, 2003, paragraphe 102) et les deux ont rarement le même poids dans la balance des décisions. La technicisation du débat public avait été relevée par Habermas (1973) comme barrière pour la compréhension par les citoyens des enjeux qui les concernent. Pour la Péninsule Valdés (Patagonie argentine), I. Babou (2009) a souligné que la consultation dans le cadre de sa procédure d'inscription, puis de son classement au Patrimoine mondial de l'UNESCO (1999), ensuite en Aire Naturelle Protégée (2001), n'avait pas eu force de décision. Il dénonce également l'incurie des ONG présentes et peu actives dans le processus participatif.

De surcroît, ce sont souvent les citoyens les plus audibles, s'exprimant mieux que les autres, se « plaçant », qui tirent leur épingle du jeu : derrière le masque de la participation, les mêmes hiérarchies d'acteurs. A. Agrawal et K. Gupta (2005) ont démontré que, pour les espaces protégés du Terai (Népal), les plus aisés et les plus habitués aux administrations sont les plus impliqués. En réalité, la participation s'inscrit peu dans une recherche de véritable représentativité des personnes mobilisées. Tout le monde n'a pas accès à la même tribune et les « mandatés » ne « représentent » parfois que leurs points de vue ou leurs propres intérêts. Cela souligne aussi la difficulté d'avoir une vision suffisamment transversale, globale, aussi dégagée des jeux de corps, d'origines, de professions... Enfin, la participation peut servir de levier pour (re)légitimer des acteurs discrédités (Theys, 2003, paragraphe 40).

La « bonne gouvernance », ou l'analogie du vaccin et de ses adjuvants

De même que le vaccin censé prémunir des maladies et des épidémies, la « bonne gouvernance » (si tant est que l'on sache ce qu'est le « bon » et le « mauvais ») est vue comme la solution miracle au conflit social et à la contestation de projets

d'aménagement, dans le domaine environnemental ou pas. Mais comme le vaccin, elle peut parfois s'accompagner d'effets pervers, d'une fièvre associée en raison du cadre dans lequel elle se déploie, qui se surajoute aux crispations préexistantes, parce que la participation ne convient pas à tous les acteurs ; parce que la rencontre des groupes signifie aussi parfois confrontations et divergences. L'acceptation d'un parc national passe par son appropriation par ces derniers. Participer, c'est déjà le faire sien. C'est aussi un moyen d'implication permettant de convaincre du dogme du win win (gagnant gagnant) qui apparaît dans nombre de discours. De ce point de vue, l'argument des retombées économiques est de plus en plus avancé et considéré comme une condition indispensable à la participation de certaines communautés locales. Il s'inscrit dans une logique plus globale « de la carotte plutôt que du bâton », mise en avant par L. Dejouhanet dans le cadre des projets d'écodéveloppement à Parambikulam. K. Boulding (1989) ajoute à ces deux extrêmes le hug, soit « l'accolade », cité par C. Barnaud (2008, p. 106), qui écrit : « La métaphore de l'accolade est une façon de décrire une forme intégrative et coopérative de pouvoir. Il s'agit du pouvoir d'un groupe de faire quelque chose grâce au rassemblement de personnes visant des objectifs identiques, respectant les mêmes principes et ayant un sentiment d'appartenance à un groupe commun ».

La participation est donc au cœur de cette lecture de la « bonne » gouvernance environnementale et agit comme une mise en relation des groupes d'acteurs : c'est en cela que M. Mormont et al. (2006) voient dans la participation un processus de circulation entre différentes sphères (à différentes échelles, scientifique, politique...) permettant de redéfinir des normes. L'UICN (Dudley, 2008, p. 34) propose parmi ses principes de gouvernance : « légitimité et droit à la parole, subsidiarité, impartialité, absence de préjudice, direction, performance, responsabilité, transparence et droits humains », que des lieux communs avec lesquels on ne peut être qu'en accord. Quoiqu'il en soit, cette vague participative appliquée aux espaces protégés relève d'une tendance générale de « socialisation de la conservation » (F. Pinton, H. Rakoto et C. Aubertin, in Laslaz et al., dir., 2010b) et d'un mouvement de fond analysé L. Mermet et M. Berlan-Darqué (dir., 2009).

Une problématique du dossier centrée sur les apports de l'analyse des parcs nationaux de montagne

Un parc national se définit comme un « espace, généralement classé en catégorie II par l'UICN [90 % d'entre eux] caractérisé par la tutelle directe d'un Etat (ou de plusieurs dans le cas des Parcs transnationaux ou internationaux) qui a décidé de la création, des limites et de la réglementation en vigueur à l'intérieur de l'espace protégé, dont la finalité est principalement la protection de l'environnement (mais qui tolère la présence et les activités humaines, ce qui le différencie des réserves intégrales), et ce souvent sans concertation avec les populations « locales » » (Héritier et Laslaz, dir., 2008, p. 14). Cette volonté politique de mise en réserve

repose en partie sur les paradigmes énoncés plus haut et largement sur les représentations de la montagne par des hommes qui lui sont extérieurs, que cela débute dans les années 1860-1870 dans les Rocheuses états-uniennes (Yellowstone) ou la Sierra Nevada (Yosemite) ou se poursuive de manière plus contemporaine.

Pourquoi ces territoires de montagne ont-ils été, en fonction des contextes socio-économiques et des enjeux politiques, les théâtres de mise en place de ces parcs nationaux ? Les représentations et les spécificités des milieux ne peuvent suffire à l'expliquer ; plusieurs facteurs ont convergé en ce sens :

- l'application de politiques les utilisant comme « banc d'essai » (terme utilisé par Préau -1964- au sujet du premier parc national français) à l'échelle nationale.
- une marginalité (Déry, 2005) relative qui a conduit à diverses politiques publiques compensatoires, dont les outils de protection ne sont qu'une des formes d'expression, et qui contraint le rapport à la participation. Elle a pu conduire également à faire de ses périphéries des espaces tampons sur des frontières, en les renforçant par des parcs nationaux (Messerli et Ives, 1999). Ces derniers ont constitué les ossatures des Aires Protégées Transfrontalières, comme celles d'Argentine et du Chili traitées par R. Miniconi et S. Guyot. D'un point de vue ethnique, le texte de L. Dejouhanet montre bien les rapports de domination à l'égard des ethnies de Parambikulam et le principe de « détribalisation ».
- certaines marques de pauvreté et de développement différencié du reste des territoires nationaux.
- les représentations fréquemment associées aux différents massifs montagnards dans les imaginaires collectifs à l'échelle nationale ou internationale. Ils revêtent parfois une dimension symbolique, voire sacrée. D. Walter (2003) a souligné comment la création du Parc national de Huascarán en 1975 (Cordillère blanche, Pérou), sous l'impulsion puis le pilotage d'Etats-Uniens, avait été vécue par les paysans comme une nouvelle forme de colonisation et de domination sur des espaces d'altitude investis de valeurs religieuses et culturelles.
- l'intrusion du tourisme, soit qu'il ait été un moteur de la sensibilisation environnementale des visiteurs les poussant à œuvrer dans le sens de la création d'espaces protégés (cas des Alpes fin XIX^e siècle avec les premiers alpinistes), soit plus récemment que la notoriété de ces derniers ait accru les flux touristiques. I. Sacareau (2009) a montré que dans le cas du Népal, la création des premiers parcs nationaux en 1976 répondait à un argumentaire, largement erroné, de mise en défens de territoires face aux pratiques agro-pastorales et de limitation du tourisme (trekking). Mais ces espaces protégés se sont révélés être des leviers de la taxation du tourisme et ne correspondaient pas aux vallées les plus fréquentées.
- une richesse de la biodiversité reconnue et utilisée comme argument motivant l'instauration des espaces protégés, même si l'intervention sur celle-ci (reboisement) a pu être relativement ancienne.
- une occupation humaine parfois inférieure (densités plus faibles) aux espaces environnants, favorables a priori à la mise en place sans rejet massif de parcs

nationaux. Pour autant, il n'existe là encore pas de déterminisme au peuplement qui constituerait une lecture simpliste des conditions sociales de création, les espaces protégés en faibles densités n'étant pas plus facilement acceptés et intégrés dans un processus participatif.

Le dossier rassemble des contributions sur des terrains de montagne hors des Alpes. Si cela ne résulte pas d'un choix, il illustre la multiplication des terrains d'études et l'investissement par les chercheurs français d'espaces peu étudiés jusqu'alors (Ladakh, Alpes australiennes ou néo-zélandaises, Patagonie) et révélateurs de la diffusion des analyses sur les politiques de protection à l'échelle internationale. Le cas alpin est abordé à travers quelques pistes ci-dessous.

Les parcs nationaux alpins français et suisse : une participation en (re)construction

Dans le cas français, six des sept parcs nationaux créés de 1963 à 1989 occupaient des espaces montagnards (Vanoise, Pyrénées, Cévennes, Ecrins, Mercantour et Guadeloupe), dont trois alpins. Un des deux derniers (La Réunion, en 2007) a contribué à renforcer cette forme de domination, à tel point que les objectifs du Grenelle de l'environnement (2007) sont d'aboutir à trois nouvelles créations d'ici une dizaine d'années, toutes hors montagne, en vue d'un rééquilibrage. Dans ce contexte de nouvelle effervescence des politiques environnementales, la réforme des parcs nationaux par la loi du 14 avril 2006 est avant tout motivée par une représentativité supérieure des élus locaux. Certes, les enquêtes publiques préalables, remontant au XIX^e siècle, existaient dans la loi de 1960, mais elles se limitaient au stade de la consultation des populations locales, alors que les élus (avis des conseils municipaux) étaient écoutés lors des entretiens avec les chargés de mission à la création des parcs (J. Florent pour les Ecrins ou L. Bergogne pour le Mercantour⁶ ; P. de Montaignac pour les Cévennes ou P. Chimits pour les Pyrénées⁷). Il ne faut pas non plus oublier que la prise en compte des avis restait... distante : M. D'Ornano⁸ créa le Parc national du Mercantour en août 1979, après 19 ans de débats houleux et contre l'avis des élus de l'arrière-pays des Alpes-Maritimes et des Alpes de Haute Provence, qui refusèrent de siéger durant près d'un an dans le Conseil d'Administration. Les bases participatives des parcs français se sont donc révélées assez vite limitées, et les rapports relevaient plus de l'épreuve de force que de la concertation. Néanmoins, l'idée qu'il s'agissait plus sur le terrain d'une « loi négociée », en tout cas de son application pragmatique, a permis une certaine « tolérance » au regard de la réglementation (cueillette de fleurs comme le génépi, avertissement préféré à l'amende...).

⁶ Voir L. Laslaz, 2005.

⁷ Outre l'article dans ce dossier de K.-L. Basset, voir les chapitres respectivement de K.-L. Basset et de S. Bobbé in Larrère et *al.*, dir., 2009.

⁸ Ministre de l'Environnement et du Cadre de Vie (6/04/1978-22/05/1981).

De surcroît, une influence du modèle des Parcs Naturels Régionaux⁹ commença à percoler dans certains parcs nationaux, comme les Cévennes, premier parc national disposant d'une zone centrale habitée, comme le rappelle K.L. Basset. Elle se retrouve dans la loi de 2006 qui se traduit par la rédaction d'une charte dont le caractère du parc, à définir, constituera le préambule. Il est d'ailleurs intéressant de constater que la validation des chartes devrait démarrer, en fonction des parcs, en 2010, soit un délai relativement rapide à l'issue de la parution de la loi (si on compare à la phase de création, certes autrement plus ardue), qui tendrait à prouver que leur confection en lien avec les élus ne sera pas aussi longue que cela aurait pu être craint.

L'élaboration du caractère a pris des trajectoires différentes selon les parcs. Dans le Parc national des Ecrins, l'opération « un territoire qui a du caractère » a consisté à recueillir des témoignages écrits ou sous la forme d'images. Mais en 2008-2009, seuls 130 ont été collectés, ce qui pour un parc abritant plus de 30 000 habitants dans l'aire maximale d'adhésion et 800 000 touristes en moyenne à l'année relativise la portée de la participation, et souligne la difficulté à les impliquer dans ce genre d'opérations. Le Conseil d'Administration s'appuie sur trois commissions thématiques et un comité de pilotage, alors que les secteurs comptent un chargé de mission « partenariat » chargé d'animer les réunions et de faire remonter les avis. Le Parc national du Mercantour a lancé la même forme d'exposition : « Présentez le parc à votre façon », alors que le Parc national de la Vanoise préférerait une définition du caractère par un comité de pilotage d'une vingtaine de personnes. Une fois le bilan de ces opérations dressées, il importera de dresser le profil des participants à ces expositions, sans doute plus militants d'une cause environnementale que contestataires de celle-ci. Même si la définition du caractère ne peut se résumer à cette vision duale, participent ceux qui adhèrent : les autres sont plus difficiles à impliquer.

La participation peut aussi se situer en amont du projet, comme le montre l'Espace Mont Blanc, syndicat intercommunal voulu par les élus refusant le projet de parc international du Mont-Blanc (dont la mission d'étude avait été créée en juin 1989), considéré comme un diktat venu d'en haut (Devouassoud et Labévière, 1992). Le discours des auteurs est d'ailleurs très révélateur de cette incantation à la participation : « il faut que les montagnards ne soient pas lésés par un aménagement imaginé sans eux » (p. 137), et le débat sur l'environnement porté par l'Espace Mont-Blanc s'est reporté sur la gestion des trafics routiers transalpins. Dans le Parc national suisse, la réglementation très rigoureuse (interdiction de pénétrer dans le parc la nuit ou en hiver, de circuler hors des sentiers) s'approche plus d'une gestion de réserve de « nature » (il appartient à la catégorie Ia de l'UICN) sans implication réelle des collectivités locales. Cela explique, entre autres, les difficultés rencontrées par le projet du deuxième parc national dans la

⁹ Lancés lors du colloque de Lurs, en septembre 1966, à l'initiative d'O. Guichard et de S. Antoine.

confédération helvétique (Laslaz, 2009). En effet, le Locarnese (Tessin), suite au retrait en 2009 de la principale des 11 communes concernées, Cevio, a été coiffé par le parc national de l'Adula (Tessin, Grisons), en examen à Berne depuis janvier 2010. Ce nouveau projet comporte une zone centrale de 200 km² pour 1084 km² au total, proportion qui ne réjouit pas les associations de protection de l'environnement, dont la très active Pro Natura¹⁰. Si il est validé, l'espace protégé entrera dans une « phase de création » de 5 ans, où une charte sera négociée, avant une « phase de gestion » de 10 ans. Cette procédure intègre désormais également une relative dimension participative.

Un champ de questions et de dialectiques découle des éléments ci-dessus pour aborder la lecture des articles du dossier :

- quels niveaux de participation, et sur quels sujets ? sur quelle durée, sur quels espaces (ponctuels ou généralisés à l'ensemble du Parc national) ?
- quels contextes d'inscription et de variation de la participation ? et ce en fonction des cultures politiques différentes, des situations socio-économiques, des héritages relativement directs...
- quelle proximité ou éloignement des parties prenantes au parc national : qui profite / subit quoi ? qui « doit » participer ?
- quels jeux d'acteurs ? Leur organisation, leur hiérarchie, leurs rapports de force, les clés de leurs collaborations, la liberté des représentants par rapport aux administrations, l'inertie des systèmes de représentations et des porte-parole, etc.
- quelle place respective de l'individu, du groupe et du collectif (en termes de visibilité, poids, reconnaissance...) dans les cas traités ?
- quel poids entre les expertises scientifiques et les savoirs populaires, voire autochtones (indigenous knowledge) dans le processus de décision ?

Un dossier qui multiplie les éclairages à différentes échelles de temps et d'espace

Les exemples développés dans ce dossier spécial permettent de confronter différentes échelles de temps et d'espace. De la longue durée des parcs nationaux les plus anciens du monde étudiés par S. Héritier (Etats-Unis, Canada, Australie et Nouvelle-Zélande) au caractère plus récent des parcs des Cévennes (1970) ou du Ladakh (1971), le recul sur les espaces protégés analysés est plus ou moins grand, les études menées jusqu'alors plus ou moins nombreuses. De même, la multiplicité scalaire permet de confronter des cas à l'échelle d'un parc ou réserve (K.L. Basset, L. Dejouhanet), de plusieurs parcs dans une même région de l'Inde (D. Goeur), de plusieurs parcs dans deux Etats, le pays mapuche entre Chili et Argentine

¹⁰ Association qui revendique de manière directive un classement en espaces protégés d'une superficie substantielle du territoire suisse ; elle est porteuse des projets de parcs nationaux et propriétaire de foncier faisant office d'ossature des futurs espaces protégés.

Lionel Laslaz

(R. Miniconi et S. Guyot, même si l'article traite principalement du parc national Nahuel Huapi), jusqu'à quatre Etats au travers de leur politique de protection de l'environnement (S. Héritier). Plusieurs textes soulignent, en outre, une intrusion croissante de l'échelon mondial dans le local (D. Goeury ou S. Héritier). Pour les espaces protégés, leur attractivité touristique et l'investissement des ONG dans leur création et leur pilotage sont primordiaux. C'est de cette richesse de cas, de cette variété de situations de développement (entre l'Inde et les pays anglo-saxons traités ici, les disparités sont majeures), des regards croisés de chercheurs, géographes ou historienne, que se nourrit la pertinence de ce dossier spécial. Au-delà de la passion des auteurs pour leur terrain de recherche, parcouru et maîtrisé, les gestionnaires d'espaces protégés et les curieux des modalités de fonctionnement de ces derniers trouveront ici matière à une réflexion transposable et généralisable.

Remerciements

Cette introduction n'a pas été évaluée, mais l'auteur remercie Ch. Gauchon et S. Héritier pour leurs judicieuses remarques et critiques.

Préface

Bibliographie

AGRAWAL A., GUPTA K., 2005. – “Decentralization and Participation: The Governance of Common Pool Resources in Nepal’s Terai”. *World Development*, vol. 33, n°7, pp. 1101-1114.

AUBERTIN C., RODARY E. (éd.), 2009. – *Aires protégées, espaces durables*. Paris, éditions de l’IRD, 272 p.

AUBERTIN C. (coord.), 2005. – *Représenter la nature ? ONG et biodiversité*. Paris, éditions de l’IRD, 210 p.

BABOU I., 2009. – *Disposer de la nature. Enjeux environnementaux en Patagonie argentine*. Coll. « Sociologies et environnement », L’Harmattan, 212 p.

BARNAUD C., 2008. – *Équité, jeux de pouvoir et légitimité : les dilemmes d’une gestion concertée des ressources renouvelables. Mise à l’épreuve d’une posture d’accompagnement critique dans deux systèmes agraires des hautes terres du Nord de la Thaïlande*. Thèse de doctorat en géographie, Université Paris X-Nanterre, 407 p.

BELAIDI N., LEWIS N., MILOT N., PAQUEROT S. (coord.), 2009. – Dossier « Gouvernance et environnement : quelles échelles de construction du commun ? ». *Vertigo*, vol. 9, n°1. URL : <http://vertigo.revues.org/index8218.html>

BEURET J.-E., 2006. – *La conduite de la concertation. Pour la gestion de l’environnement et le partage des ressources*. L’Harmattan, 342 p.

BIORET F., ESTEVE R., STURBOIS A., 2009. – *Dictionnaire de la protection de la nature*. Coll. « Espaces et territoires », Presses Universitaires de Rennes, 537 p.

BLONDIAUX L., 2008. – *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*. Coll. « La république des idées », Seuil, 112 p.

BONCOEUR J., NOËL J.-F., SABOURIN A., TSANG KING SANG J., 2007. – « La gouvernance des aires marines protégées : le projet de parc marin en Iroise, un exemple de processus participatif ? ». *Monde en développement*, 2007-2, n°138, pp. 77-92.

BORRINI-FEYERABEND G., FARVAR M. T., NGUIINGUIRI J.-C., NDANGANG V. A., 2000. – *La gestion participative des ressources naturelles : organisation, négociation et apprentissage par l’action*. GTZ et IUCN, Kasperek Verlag, Heidelberg, 108 p.

Lionel Laslaz

BOULDING K. E., 1989. – *Three Faces of Power*. Newbury Park, Sage Publications Inc., 259 p.

BRETON J.-M., (coord.), 2009. – « Espaces et aires protégés. Gestion intégrée et gouvernance participative ». *Études caribéennes*, vol. 12, mis en ligne le 4 septembre 2009. URL : <http://etudescaribeennes.revues.org/document3558.html>

CAILLE A., (dir.), 2007. – *La quête de reconnaissance, nouveau phénomène social total*. Paris, La Découverte, 304 p.

CHARNOZ O., 2009. – “The Global Discourse on “Participation” and its Emergence in Biodiversity Protection”. *AFD Working Paper* n°83, July 2009, 34 p.

COOKE B., KOTHARI U. (ed.), 2001. – *Participation: the new tyranny?* London, New York: Zed Books.

D'AQUINO P., 2002. – « Le territoire entre espace et pouvoir : pour une planification territoriale ascendante ». *L'espace géographique*, 2002, n°1, pp. 3-23.

DAMON J., 2002. – « La dictature du partenariat. Vers de nouveaux modes de management public ? ». *Futuribles*, n°273, mars 2002, 13 p.

DAVIDSON S., 1998. – “Spinning the wheel of empowerment”. *Planning*, vol. 1262, 3 April, pp. 14-15.

DEPRAZ S., 2008. – *Géographie des espaces naturels protégés, genèse, principes et enjeux territoriaux*. Coll. « U Géographie », Armand Colin, 320 p.

DERY S. (dir.), 2005. – « Problèmes de développement dans les régions marginales. Une exploration des fondements de la marginalité ». *Les Travaux du GREDIN* n°1, GREDIN, Département de géographie, Université Laval, 87 p.

DEVOUASSOUD C., LABEVIERE R., 1992. – *Duel aux sommets. La montagne à l'épreuve de la démocratie*. Syros alternatives, 189 p.

DUDLEY N. (ed.), 2008. – *Lignes directrices pour l'application des catégories de gestion aux aires protégées*. Gland, Suisse : UICN. x +, 96 p.

FARINOS DASI J., 2009. – « Le défi, le besoin et le mythe de la participation à la planification du développement territorial durable : à la recherche d'une gouvernance territoriale efficace ». *L'Information géographique*, juin 2009, vol. 73, 2-2009, pp. 89-111.

GIRAUT F., LAJARGE R., 1998. – « Fabriquons du pays, il en restera toujours quelque chose ». *Projet*, n°254, pp. 59-68.

HABERMAS J., 1973 (rééd. 1996). – *La technique et la science comme « idéologie »*. Paris, Gallimard.

HERITIER S. (dir.), 2008. – « Les parcs nationaux entre conservation durable et développement local ». *Géocarrefour*, vol. 82, n°4, 2007.

HERITIER S., LASLAZ L. (dir.), 2008. – *Les parcs nationaux dans le monde. Protection, gestion et développement durable*. Ellipses, coll. « Carrefours », 336 p.

JOLIVEAU T. (dir.), 2001. – « Les territoires de la participation ». Dossier spécial, *Géocarrefour*, vol. 76, n°3, pp. 171-280.

L'espace géographique, 2002. – « Débat : Le local, le territoire et la « planification ascendante » ». *L'espace géographique*, 2002, n°1, pp. 37-48.

LARRERE R., LIZET B., BERLAN-DARQUE M. (éd.), 2009. – *Histoire des parcs nationaux : comment prendre soin de la nature ?* Quae/MNHN, 240 p.

LASLAZ L., 2005. – *Les zones centrales des parcs nationaux alpins français (Vanoise, Écrins, Mercantour) : des conflits au consensus social ? Contribution critique à l'analyse des processus territoriaux d'admission des espaces protégés et des rapports entre sociétés et politiques d'aménagement en milieux montagnards*. Thèse de Doctorat en Géographie, Université de Savoie, 644 p. (en résumé : Position de thèse, in *Ruralia*, 2006, n°16-17, pp. 310-319).

LASLAZ L., 2009. – « La collaboration environnementale transfrontalière, constituante d'un front écologique ? Limites et perspectives des mises en réseau des espaces protégés alpins ». *L'Espace politique*, vol. 9, n°3, 18 p. (sous la dir. de S. Guyot et de F. Richard, *Fronts écologiques : concepts, contextes et conquêtes*). URL : <http://espacepolitique.revues.org/index1439.html>

LASLAZ L., GAUCHON C., DUVAL-MASSALOUX M. & HERITIER S. (dir.) à paraître, 2010 a. – *Espaces protégés, acceptation sociale et conflits environnementaux*, Collection EDYTEM, *Cahiers de Géographie n°10*. Actes du colloque de Chambéry (16-18 septembre 2009), 320 p.

LASLAZ L., GAUCHON C., DUVAL-MASSALOUX M., HERITIER S. (dir.) à paraître, 2010 b. – *Espaces protégés et territoires. Conflits et acceptation*. Coll. « Mappemonde », Belin, 300 p.

Lionel Laslaz

LECA J., 1994. – « L'Etat creux ». In B. Badie et *al.*, *La France au-delà du siècle*, La Tour d'Aigues, Les éditions de l'Aube/DATAR, pp. 91-103.

MERMET L., BERLAN-DARQUE M. (dir.), 2009. – *Environnement : décider autrement. Nouvelles pratiques et nouveaux enjeux de la concertation*. L'Harmattan, 375 p.

MESSERLI B., IVES J.D. (dir.), 1999. – *Les montagnes dans le monde : une priorité pour un développement durable*. Glénat, pp. 217-225.

MORMONT M., MOUGENOT C., DASNOY Ch., 2006. – « La participation composante du développement durable : quatre études de cas ». *VertigO*, vol. 7, n°2, 13 p.

MOUNET C., 2008. – « Vivre avec des animaux « à problème » ». *Revue de géographie alpine*, tome 96, n°3-2008, mis en ligne le 04 mars 2009. URL : <http://rga.revues.org/index553.html>

PLASSMANN G. (dir.), 2002. – « Espaces protégés - espaces de recherche. Le cas de l'Arc alpin ». *Revue de Géographie Alpine*, tome 90, n°2-2002.

PREAU P., 1964. – « Le Parc national de la Vanoise : banc d'essai d'une politique d'aménagement de la montagne ». *Revue de Géographie Alpine*, tome 52, n°1, pp. 1-44.

RAYMOND R., 2009. – « La « société civile », ce « nouvel » acteur de l'aménagement des territoires ». *L'Information géographique*, juin 2009, vol. 73, 2-2009, pp. 10-28.

SACAREAU I., 2009. – « Évolution des politiques environnementales et tourisme de montagne au Népal ». *Revue de géographie alpine*, tome 97, n°3-2009, mis en ligne le 10 décembre 2009. URL : <http://rga.revues.org/index1018.html>

SAEZ G., LERESCHE J-Ph., 1997. – « Identité territoriale et régimes politiques de la frontière ». *Pôle Sud*, n°7, pp. 27-47.

THEYS J., 2003. – « La gouvernance, entre innovation et impuissance ». *Développement durable et territoires* [En ligne], Dossier 2 : *Gouvernance locale et Développement Durable*, mis en ligne le 01 novembre 2003. URL : <http://developpementdurable.revues>

VAN TILBEURGH V., 2006. – « Quand la gestion intégrée redessine les contours d'une aire protégée : le cas du parc marin en mer d'Iroise ». *VertigO*, vol. 7, n°3, mis en ligne le 21 décembre 2006. URL : <http://vertigo.revues.org/170>.

Préface

WALTER D., 2003. – *La domestication de la nature dans les Andes péruviennes. L'alpiniste, le paysan et le parc national du Huascarán*. L'Harmattan, coll. « Recherches Amériques latines », 240 p.